Probleme des deutschen Verdingungswesens

unter besonderer Berücksichtigung der Frage
des angemessenen Preises

INAUGURAL-DISSERTATION

zur Erlangung
der Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Rhein. Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn a. Rh.

vorgelegt von

WILHELM MICHAEL KIRSCH
aus Koblenz a. Rh.

1936

C. E. POESCHEL VERLAG · STUTTGART

Referent: Professor Dr. Rößle
Korreferent: Professor Dr. von Beckerath

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 1933

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Druck der J. B. Metzlerschen Buchdruckerei in Stuttgart

Vorwort

Die vorliegende Arbeit verdankt ihre Entstehung einer Anregung Sr. Magnifizenz, des Rektors der Handels-Hochschule Königsberg (Pr), Herrn Prof. Dr. Rößle; es ist mir ein aufrichtiges Bedürfnis, ihm hierfür, sowie für seine vielfache und wertvolle Unterstützung während der Vorbereitung und Durchführung der Untersuchung meinen herzlichsten Dank auszusprechen.

Eine Arbeit über das so viel umstrittene Thema des Verdingungswesens kann nicht ohne dauernde Fühlungnahme mit Männern der Praxis zu einem fruchtbaren Ende geführt werden. Rat und Einsichtnahme in die Akten sind mir seitens der Leiter vieler staatlicher und städtischer Hochbauverwaltungen in ausgiebigem Maße gewährt worden; ihnen und vor allem den Leitern der Hochbauverwaltungen von Württemberg und Baden, ferner dem um die Heilung des Verdingungswesens so verdienten Syndikus der Handwerkskammer Stuttgart, Herrn Metzger, sei an dieser Stelle ebenfalls herzlich gedankt. Meinen Dank schulde ich auch dem Deutschen Handwerksinstitut Berlin, insbesondere den Herren Dr. Reiners und Dr. Hotz, ferner dem Leiter der Gewerbeförderungsstelle der Handwerkskammer Düsseldorf, Herrn Dipl.-Ing. Hutt, und den vielen Baugewerbetreibenden, die mir ihre Zeit zur Erörterung von Zweifelsfragen zur Verfügung gestellt haben.

August 1936. W. M. KIRSCH

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Einleitung 1

B. Der Begriff der Verdingung 6

C. Das Verdingungswesen in geschichtlicher Betrachtung 17

I. Das Vorherrschen des fiskalischen Gesichtspunktes 17

II. Die Kritik des Gewerbes und das Eindringen wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte 29

1. Maßnahmen, die alle am Verdingungswesen Beteiligten angehen 29

2. Maßnahmen, die das Handwerk im besonderen angehen . . 62

III. Das Eindringen sozialpolitischer Gesichtspunkte 67

D. Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB.) 71

I. Entstehung der VOB. 71

II. Wesentlicher Inhalt der VOB. 75

1. Teil A 75
2. Teil B 80
3. Teil C 83

III. Rechtlicher Charakter der VOB. 85

IV. Einführung der VOB. 88

1. Im Reich 88
2. In den Ländern 89
3. In den Gemeinden 90

V. Entwicklung der VOB. und Abänderungsvorschläge 91

VI. Würdigung der VOB. 106

E. Das Problem des angemessenen Preises 110

I. Grundsätzliches 110

II. Technische Voraussetzungen zur Ermittlung angemessener Preise 132

Seite

III. Der angemessene Preis als betriebswirtschaftlich-kalkulatorisches Problem 142
1. Die Kalkulationsmethode als Ursache für Kostenunterschiede 142
2. Temporäre Kostenvorteile einzelner Betriebe und ihre Bedeutung für die Beurteilung angemessener Preise 163

F. Die Aufgaben der Gutachterausschüsse und die Maßnahmen seit dem 30. Januar 1933 176

Literaturverzeichnis 188

A. Einleitung

Die mit dem Verdingungswesen gestellte Aufgabe ist für den Staat grundsätzlich immer die gleiche: er hat jährlich einen in die Milliarden gehenden Sachbedarf zu decken, und zwar unter Anwendung einer Methode, die einen Ausgleich der Interessen der Gesamtheit aller Steuerzahler mit den Interessen der an der Erstellung des Sachbedarfs unmittelbar beteiligten Unternehmer erstrebt. Diese Aufgabe kulminiert in der Frage, welchem Bieter bei der einzelnen Verdingung der Zuschlag zu geben sei, bzw. welcher Preis den gewünschten Ausgleich gewährleistet.

Es ist nur natürlich, daß diese Aufgabe, die sich in ihrer ersten und allgemeinsten Formulierung bereits in eine fiskalische und eine wirtschaftspolitische auflöst, hinsichtlich der Durchführungsmethode im Laufe der Zeit bestimmten Wandlungen unterlag. Jede Regelung wirtschaftspolitischer Art wird weitgehend beeinflußt durch die politischen, sozialen und kulturellen Anschauungen der Zeit und ihre ökonomischen Gegebenheiten. Jede verbindliche Ordnung in solchen Fragen ist zugleich nach vorwärts und nach rückwärts gerichtet. Daraus erklärt sich, daß es auf diesem Gebiete keine „Lösungen" im Sinne unbegrenzter Dauer und absoluter Richtigkeit gibt.

Die komplexe Natur des Verdingungswesens erfordert ein sorgfältiges Eindringen in alle Einzelfragen, die mit den verschiedenen Seiten der Verdingung, der administrativ-technischen, der gewerbe- und sozialpolitischen, der betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen und der fiskalischen zusammenhängen. Keine darf vernachlässigt werden; denn jede umschließt besondere Teilaufgaben, die sowohl zueinander als auch zur Gesamtaufgabe in einem bestimmten Abhängigkeitsverhältnis stehen und deren systematische Bedeutung erkannt und erwogen werden muß. Die Diskussion der Verdingungsfrage, zumal in den unmittelbar beteiligten Kreisen, wäre ergiebiger gewesen, wenn man diese Tatsache mehr beachtet hätte. Sie ging vielfach nicht über die Grenzen hinaus, die durch das Interesse der Unternehmer und durch den juristisch-technischen oder verwaltungsmäßigen Standpunkt der Behördenvertreter gegeben waren. So wichtig derartige Äußerungen für die Aufhellung mancher Punkte sein konnten, so oft hemmten sie durch die Verabsolutierung von Einzel-

heiten, durch die Aufstellung und Vertretung abstrakter Forderungen ohne Rücksichtnahme auf das Ganze den Gang der Entwicklung. Der Beteiligte spricht immer in eigener Sache und selbst bei bestem Bemühen um Objektivität entgeht er doch selten der Gefahr einer Überbetonung dessen, was ihm als reformbedürftig erscheint. Das Verdingungswesen ist lebendige Praxis, in der, wie in allem menschlichen Handeln, bestimmte Anschauungen wirksam sind, die von Zeit zu Zeit durch andere ersetzt oder doch in ihrer Geltung eingeschränkt zu werden pflegen. Hier liegt die eine Ursache dafür, daß die nunmehr fast hundertjährige Kontroverse noch zu keinem Ende kommen konnte. Eine zweite ergibt sich aus der Verschiedenartigkeit des Personenkreises, der in irgendeiner Form am Verdingungswesen teilhat. Es ist nicht nur die natürliche Gegensätzlichkeit der Auftraggeber- und Auftragnehmerpartei, aus der immer wieder Schwierigkeiten entstehen müssen: auch innerhalb der beiden Parteien gehen die Meinungen über die Aufgaben des Verdingungswesens und die Methoden zu ihrer Erfüllung stark auseinander. Das Verhalten der Beamten als Auftraggeber läßt sich nicht in allen Teilen und Schritten an absolut feste Normen binden. Je weiterreichende Befugnisse aber Gesetz und obere Verwaltung in das Ermessen der Ausführungsorgane zu legen gezwungen sind, um so öfter wird es geschehen, daß der eigentliche Wille des Gesetzgebers und der oberen Behörde praktisch nur unvollkommen in Erscheinung tritt. Einen Gegensatz innerhalb der Behörden selbst konstatiert Rothacker[1] in dem Zusammenarbeiten der Juristen und Techniker: „Fast alle öffentlichen Verwaltungen Deutschlands werden auf technisch-wirtschaftlichem Gebiet von vorwiegend juristisch vorgebildeten Verwaltungsbeamten beherrscht... Die Baubeamten haben zwar in allen mit der Technik irgendwie zusammenhängenden Fragen die Hauptarbeit zu leisten und auch in wirtschaftlicher Hinsicht die Verantwortung zu tragen, werden aber nur als Gutachter oder Berater betrachtet, während die ... Verwaltungsbeamten die Entscheidung für sich beanspruchen... Dazu kommt, daß der ganze Geist der Verwaltung entsprechend der Vorbildung und Arbeitsweise ihrer Leiter vorwiegend auf formgerecht-verwaltungsmäßige Geschäftsführung gerichtet ist und einer gesunden sachlich-wirtschaftlichen Behandlung technischer Fragen hindernd... im Wege steht[2].“ Ohne

[1] Rothacker, R., Das Verdingungswesen und seine Heilung, Karlsruhe 1919, S. 68.

[2] Hierzu siehe auch ein bei Freudenstein, Die Reform des Submissionswesens bei baulichen Verdingungen, Minden 1884, S. 192, angeführtes Preisausschreiben des Verbandes Deutscher Baugewerkmeister vom Jahre 1883, in dem der Preisträger Herzog ausführt: „Die technischen Räthe der Behörden stehen zu sehr in zweiter Reihe, ihr Einfluß ist zu indirect u. demgemäß ungesichert. Ein alter erfahrener Baurath hat unter Umständen

Zweifel kann diese Rivalität, in deren Aufhebung Rothacker eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Heilung des Verdingungswesens sieht, den Zweck der Beschaffung und den Gang des Verfahrens in ungünstiger Weise beeinflussen. Allein man geht unseres Erachtens fehl, wenn man ihr für unser Thema heute noch eine stärkere Bedeutung beimißt. Seit dem Jahre 1919 haben sich nach der übereinstimmenden Aussage vieler Baubeamten die Verhältnisse erheblich zugunsten der technischen Beamten geändert; ganz abgesehen davon, daß im kommunalen Verdingungswesen, welches bei der starken Ausdehnung der Städte im vergangenen Jahrhundert mit einem hohen Prozentsatz an den öffentlichen Vergebungen beteiligt war, den Baubeamten von jeher eine selbständigere Stellung eingeräumt wurde.

---

einem jungen Assessor gegenüber nicht die gehörige Autorität. Die Ansicht der technischen Beamten wird oft, nur um einer gewissen Form Genüge zu thun, zum Schaden der Sache gänzlich unberücksichtigt gelassen. Eine glatte formelle Erledigung aller Geschäfte ist das höchste Ziel der meisten Verwaltungsbeamten. So kommt es zuletzt, daß auch derjenige technische Beamte sich des meisten Beifalls erfreut, der sich dem Formenwesen am innigsten anzupassen vermag." — Hierzu Freudenstein (a. a. O., S. 195) selbst: „Die Acten werden ‚bearbeitet' u. die Processe ‚erledigt', wie es in der bürokratischen Sprache heißt, während man früher von Prüfung u. Entscheidung eines Rechtsstreits sprach. Ein unleidlicher Formalismus hat sich des Geschäftsganges bemächtigt u. überwuchert die materiellen Fragen." — Als Kuriosum noch zur Sache selbst (Freudenstein, a. a. O., S. 196): „Nur die vom Verfasser der Broschüre (Herzog) befürwortete Gleichstellung der Techniker u. Juristen in der Staatsverwaltung läßt sich nicht billigen, denn hier handelt es sich um ein Reservatrecht (!) des Juristenstandes, des privat- u. staatsrechtlich mit Nothwendigkeit gebildeten Beamten. Die Staatsverwaltung ist eine Domäne Derjenigen, welche namentlich das öffentliche Recht kennen, während die Technik erst, wenn auch unentbehrlich, in zweiter Reihe steht. Der Jurist entscheidet, der Techniker ist hingegen nur der Sachverständige oder Gutachter, auf Grund dessen Begutachtung der Jurist die Entscheidung findet. Der juristisch gebildete, maßgebende Beamte wird sich zwar regelmäßig in rein technischen, Sachverstand erheischenden Fragen die Gründe des technischen Gutachters aneignen, aber man kann ihn niemals, so wenig wie einen Richter im Proceß, daran absolut hindern, er kann vielmehr das Gutachten auch verwerfen, wenn ihm dessen Motivierung nicht einleuchtet, z. B. nicht schlüssig ist. Die Submissionsbedingungen sind aber Vertragspropositionen u. Verträge sind doch wohl Rechtsgeschäfte, bei deren Abschluß in erster Reihe der Jurist der geborene Wortführer ist. — Demgemäß können sich die technischen Räthe über ein ihnen fehlendes Gewicht in ihrer amtlichen Thätigkeit nicht beklagen, weil sie naturgemäß den Rechtsact, den eigentlichen im Submissionswege zu erreichenden Vertragsschluß, lediglich zu unterstützen u. vorzubereiten haben, so unentbehrlich ihr Beirath oft auch sein mag. Denn sonst könnten schließlich auch die Gerichtsärzte ein ähnliches Verlangen den Gerichtshöfen gegenüber stellen, das freilich hie u. da in Fragen der gerichtlichen Medizin schon erhoben worden ist."

Wenn wir nunmehr die Partei der Auftragnehmer betrachten, so ist auch ihr Verhältnis zum Staat als Auftraggeber weit weniger einheitlich, als man auf den ersten Blick annehmen sollte. Diese Tatsache ergibt sich zunächst aus den Unterschieden, welche die um öffentliche Aufträge konkurrierenden Unternehmungen hinsichtlich ihrer Betriebsgröße aufweisen. Sie gründet sich weiterhin auf die Verschiedenartigkeit der Erzeugnisse und Leistungen, mit denen die einzelnen Betriebe an den Markt treten. Große Betriebe finden eher eine Verständigungsmöglichkeit unter sich; die damit verbundene Beschränkung des Wettbewerbs, wie sie in Submissionskartellen[3] in Erscheinung tritt, hat zur Wirkung, daß ihr Interesse an der Regelung des Verdingungswesens nicht in erster Linie auf den Kardinalpunkt, die Preis- und Zuschlagsfrage, hinzielt. Haben sie einmal den Wettbewerb durch Absprache in geordnete Bahnen gelenkt, so erstrecken sie ihre Reformwünsche ganz und gar auf die technisch-administrative und juristische Seite des Verdingungswesens. Daß die Behörde kein rechtliches Übergewicht erhalte — wie z. B. ein einseitiges Rücktrittsrecht —, daß besonderen und unumgänglichen Rechten auch besondere Pflichten gegenüberstehen, daß ausreichende Lieferfristen gewährt und eindeutige Beschreibungen der geforderten Leistung aufgestellt werden, daß der ganze Gang des Verdingungsverfahrens auf möglichste Reibungslosigkeit, Schnelligkeit und Ordnungsmäßigkeit gerichtet sei — diese und ähnliche Punkte[4] stehen von nun an für die großen Betriebe im Vordergrund des Interesses. Eine gleiche Haltung nehmen diejenigen Unternehmungen ein, deren Betriebe komplizierte Leistungen (wie Lokomotiven, Brücken u. ä.) hervorbringen.

Auf der anderen Seite der Auftragnehmer steht jene Vielzahl von kleinen und mittleren Unternehmungen, die an allen Sorgen der Großen hinsichtlich des technisch-administrativen Details teilhaben, auf denen aber darüber hinaus die ganze Schwere der hemmungslosen und oft verwilderten Konkurrenz lastet. Sie fordern vom Staat mit Recht, daß er aus der Unvernunft und Mißgunst der Anbieter keinen Vorteil ziehe, daß er vielmehr den Wettbewerb zwar nicht ausschalte, aber doch auch nicht ausarten lasse. Wenn dieser Wunsch zuweilen in ungeschickten Formulierungen vorgebracht wird, wenn manchmal Vorschläge gemacht werden, die offensichtlich an den Wurzeln der Mißstände vorbeigehen und darum in ihrer Anwendung keine Besserung der Verhältnisse gewährleisten, wenn schließlich fast alle Forderungen zu wenig berücksichtigen, daß es mehr

[3] Klages, H., Submissionskartelle, Stuttgart 1932, S. 73 ff.

[4] Abnahmebestimmungen, pünktliche Zahlung, Vertragsstrafen, Änderung der Vertragspreise, Vergütung für Projekte, Sicherheitsleistung, Schiedsgerichte.

darauf ankommt, Bedingungen für die Heilung zu schaffen als ein Universalmittel anzupreisen, so darf man darüber nicht vergessen, daß im Grunde stets die Eliminierung der Konkurrenzauswüchse gemeint ist. Auch das kleine und mittlere Gewerbe will heute wie früher Auslese durch Wettbewerb. Aber er soll mit ehrlichen Mitteln geführt werden.

Die Überwachung der Mittelwahl gehört nun allerdings zu den dringlichen Aufgaben der vergebenden Behörde. Sie bildet ein notwendiges Korrektiv für die in der Verdingung liegende Tendenz zur ungesunden Übersteigerung der Konkurrenz. Allein, so einfach sich diese Forderung und ihre Begründung darstellt, so schwierig ist ihre praktische Durchführung. Sie hängt — und dabei vernachlässigen wir einmal die anfangs erwähnten verschiedenartigen Umstände, aus denen keine praktische Vergebung herausgehoben werden kann — nicht nur von dem Willen des ausführenden Beamten ab, sondern vor allem von seinem technischen und betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Können. Während man den Willen vielleicht durch Verordnungen zu erzwingen vermag, setzt die Anfertigung einer exakten Leistungsbeschreibung und die kalkulatorische Prüfung der eingelaufenen Angebote eine Schulung voraus, die nicht von heute auf morgen, jedenfalls nicht durch einen Erlaß erreicht werden kann. Ohne das tatsächliche Vorhandensein dieser Fähigkeit aber bleiben alle Vorschriften, die dem Beamten das Niederstpreisverfahren verbieten und ihm eine mehr individualisierende Behandlung der Angebote, eine stärkere Berücksichtigung der Entstehung der vorliegenden Ziffern und der Eignung des hinter ihnen stehenden Unternehmers zur Pflicht machen, ohne bleibende Wirkung.

Diese gedrängte Darstellung der Problematik des Verdingungswesens zeigt, daß es ein müßiges Beginnen wäre, den vorhandenen radikalen Empfehlungen zu seiner Heilung eine neue hinzuzufügen; daß es vielmehr darum geht, mit dem Blick auf das Ganze und seine Entwicklung den vielfältigen Wurzeln der Mißstände nachzugehen und von dort aus die Bedingungen aufzuweisen, unter deren sukzessiver organisatorischer Verwirklichung eine Besserung der Verhältnisse des staatlichen Beschaffungswesens — diese aber für die Dauer — erwartet werden darf.

B. Der Begriff der Verdingung

Der Begriff der Verdingung (Submission), wie er uns in Literatur und Praxis entgegentritt, deckt keinen eindeutigen Sachverhalt[1]. Welchen Autor wir auch um Rat fragen, wo immer wir uns an den Praktiker wenden: stets werden wir auf Unterschiede in der Beurteilung dessen stoßen, was unter Verdingung zu verstehen sei. Und zwar finden sich Gegensätze nicht nur hinsichtlich des eigentlichen Inhalts der Begriffsbestimmung, sondern auch solche, die sein Anwendungsgebiet betreffen. Diese Tatsache wird deutlich, wenn wir einige Begriffsbestimmungen, die in der allgemeinen Diskussion Bedeutung erlangt haben, nebeneinanderstellen[2].

---

[1] Hierauf weist insbesondere Rößle hin. Siehe H. d. St. S., 4. Aufl., S. 1158.

[2] Außerdem seien hier noch genannt:

Beutinger, E., Das Submissionswesen. Leipzig 1913, S. 13.

Er bezeichnet das Submissionswesen als Unterbietungsverfahren und Übertragung der Arbeiten oder Lieferungen an den Wenigstbietenden.

Wilden, J., Submissionswesen: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Jena 1924, Bd. IV, S. 154.

Submission ist das Verfahren, dessen sich eine Behörde, die Arbeiten und Lieferungen zu vergeben hat, bedient, wenn sie die Lieferanten zu schriftlichem Angebot auffordert und dem am meisten Unterbietenden den Auftrag erteilt.

Ehrlich, L., Verdingungswesen: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. Stuttgart 1928, Bd. V, S. 567.

Submission ist die öffentliche Ausschreibung von Leistungen und Lieferungen zum Zwecke des Wettbewerbs um den Zuschlag, unter Bekanntmachung des Bietungstermins.

Klages, H., Submissionskartelle. Stuttgart 1932, S. 3 (in Anlehnung an Rothacker).

Submission ist eine Veranstaltung von Käufern und bedeutet die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen auf Grund von dem Ausschreibenden ausdrücklich gemachten Angeboten durch Bewerber, die entweder unbeschränkt durch öffentliche Bekanntmachung oder in beschränkter Anzahl durch besondere Einladung zum Wettbewerb aufgefordert werden.

Die ausgeführten Einwendungen treffen auch diese Begriffsbestimmungen sinngemäß.

Huber, der zuerst das Verdingungswesen systematisch bearbeitet hat, definiert[3]:

Submission ist das (vom Staate eingeführte) Verfahren für die Ermittlung von Bezugsquellen und zugleich des billigsten Angebotes vermittelst dessen systematischer Bevorzugung, das in der öffentlichen und allgemeinen Aufforderung zur Bewerbung um eine Arbeitsleistung oder Materiallieferung, der geheimen Hinterlegung der schriftlich eingereichten und sodann im gemeinsamen Termin eröffneten Angebote sowie in der ausgesprochenen Berücksichtigung der Mindestforderung bei der Zuschlagserteilung besteht.

Dörner[4], bekannt durch seine Arbeit über die Submissionspolitik der Stadt Mannheim, versteht unter Submission:

ein Verfahren, bei dem der Zuschlag auf Grund einer öffentlichen Ausschreibung und einer schriftlichen Bewerbung an den Mindestfordernden erfolgt. Das Wesentliche der Submission liegt in der Öffentlichkeit des Verfahrens und in der Allgemeinheit der Konkurrenz.

Rothacker, ein höherer Baubeamter, der maßgebenden Einfluß auf die derzeitige Regelung des Verdingungswesens hatte, definiert in seinem Hauptwerk[5]:

Unter Verdingung versteht man heute die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen auf Grund schriftlicher Angebote von Bewerbern, die entweder unbeschränkt durch öffentliche Bekanntmachung oder in beschränkter Anzahl durch schriftliche Einladung zum Wettbewerb aufgefordert sind. Wesentlich sind die schriftliche Form der Angebote und der Wettbewerb. Das öffentliche Verfahren bildet die Regel.

Eine Begriffsbestimmung, die sich von den bisher genannten deutlich abhebt, gibt Schirmer. Er bezeichnet als Verdingung[6]:

das Verfahren des Staates, für die Eindeckung seiner Bedürfnisse sich die Angebote derjenigen Kreise zu verschaffen, die sich für die Ausführung der Arbeiten geeignet halten.

Angesichts dieser offenbaren Uneinheitlichkeit muß man sich fragen, welche Forderungen an einen Begriff im allgemeinen und an den der Verdingung im besonderen zu stellen sind; daraus ergibt sich dann die Möglichkeit, den Ursachen für die Verschiedenheit der Auffassungen nachzugehen und auf Grund dieser Analyse einen

[3] Huber, F., Das Submissionswesen, Tübingen 1885, S. 29.
[4] Dörner, M., Kommunale Submissionspolitik, Stuttgart-Berlin 1908, S. 1.
[5] Rothacker, R., Das Verdingungswesen und seine Heilung, Karlsruhe 1919, S. 4.
[6] Schirmer, P. A., Das Submissionswesen mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Schweiz, Dipl.-Arb., Bern, 1930, S. 1.

Begriff der Verdingung zu bilden, der allgemeine und dauernde Gültigkeit beanspruchen darf.

Wer einen Sachverhalt gegenüber anderen begrifflich abgrenzen will, darf sich nicht mit dessen Beschreibung begnügen. Denn diese, so wichtig sie auch als Grundlage und Ausgangspunkt für die Begriffsbildung ist, vermag doch nicht den zu erfassenden Gegenstand aus der Welt der gemeinen Erfahrung herauszuheben. Sie enthält notwendigerweise subjektive und zeitbedingte Bestandteile, deren Eliminierung gerade für die Bildung eines Begriffes, der wissenschaftlich brauchbar und exakt sein soll, charakteristisch ist. Die Beschreibung versucht, ein Tatsachenbild zu geben. Je umfassender und vielseitiger ihr dies gelingt, um so besser wird sie ihrer Aufgabe gerecht. Die Darstellung der Tatsachengrundlage endet jedoch niemals im Begriff. Sie verläuft gewissermaßen in der Horizontalen; die Zeit fügt stets Neues hinzu und läßt Altes verblassen. Gegenüber derart gewonnenen „empirischen Begriffen", denen die Allgemeingültigkeit fehlt, erhebt sich der exakte Begriff mit Hilfe generalisierender Abstraktion in die Vertikale. Die generalisierende Abstraktion löst alles Zufällige von dem durch die Beschreibung dargebotenen Sachverhalt. Indem sie dies tut, indem sie also aus der Vielzahl der Merkmale diejenigen am Wege liegen läßt, deren definitorische Kraft dem Zeitlichen verhaftet und damit gering ist, gelangt sie zu durchschlagenden Merkmalen, d. h. zu solchen, die auf das Wesen der Sache hinzielen und damit diese selbst über ihre jeweilige Erscheinungsform hinaus gegenüber verwandten und disparaten Sachverhalten allgemeingültig und zeitlos umgrenzen.

Es gehört zu den Notwendigkeiten eines jeden Begriffs, daß er einen Inhalt und einen Umfang hat. Der Inhalt ist eindeutig durch die Summe der wesentlichen Merkmale gegeben, während mit Bezug auf den Umfang der logische von dem empirischen unterschieden werden muß. Vom logischen Begriffsumfang spricht man, wenn der Begriff eine Gattung bezeichnet, die eine bestimmte Anzahl von Arten in sich schließt; der empirische Begriffsumfang — auch Geltungsumfang — bezieht sich auf das Anwendungsgebiet des Begriffs. Prüfen wir nunmehr unter diesen Gesichtspunkten die oben angeführten Begriffsbestimmungen, die den Sachverhalt der Verdingung umfassen sollen, so zeigt sich, daß sie sowohl hinsichtlich ihres Inhaltes als auch ihres Geltungsumfangs voneinander abweichen.

Einmütigkeit des Urteils herrscht allerdings darüber, daß es sich bei dem Begriff der Verdingung um ein Verfahren handelt, auf Grund dessen die Angebote beschafft werden und der Zuschlag zu erteilen ist. Aber während Huber, Dörner und Schirmer im Begriff der Verdingung dem Merkmal des Verfahrens insofern einen höheren Rang geben, als es die übrigen Merkmale, auf die wir später eingehen, nebengeordnet in sich einschließt, greift Rothacker das Verfahrens-

merkmal des Zuschlags aus dem Zusammenhang heraus und weist ihm selbst jenen übergeordneten Platz an, so daß das Verfahren nur noch auf die Anbietung beschränkt bleibt. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß hiermit eine unzulässige Einengung des Hauptmerkmals vorgenommen wird; denn ebensowenig, wie man den Begriff der Rechtsprechung, der als ein Verfahren zu definieren ist, das eine Tatsachensammlung, die Prüfung dieser Tatsachen und die aus der Prüfung hervorgehende Urteilsfindung zum Inhalt hat, in der Weise abwandeln kann, daß man die Urteilsfällung als übergeordnetes Merkmal statuiert und dem Verfahren der Tatsachensammlung und -prüfung nur akzessorische Bedeutung beimißt, darf man im Begriff der Verdingung die natürliche Rangordnung der begriffsnotwendigen Merkmale verändern. Hier wie dort ist das Verfahren das logisch Primäre, welches seinerseits mit näheren Bestimmungen versehen werden muß, die untereinander und mit dem Oberbegriff in einem sachlich bedingten Zusammenhang stehen. Wenn wir trotz dieser Kritik an dem Rothackerschen Begriff von einer Einmütigkeit des Urteils im Hinblick auf das Merkmal „Verfahren" gesprochen haben, so ist das insofern gerechtfertigt, als auch die Definition von Rothacker dieses Merkmal enthält, allerdings unter Vernachlässigung seines logischen Orts.

Was den Inhalt des Begriffs der Verdingung, also die Gesamtheit der Merkmale ohne Rücksicht auf ihre logische Zuordnung, anbetrifft, so setzen Huber und Dörner, der eine mit der „systematischen Bevorzugung des billigsten Angebotes" bzw. mit „der ausgesprochenen Berücksichtigung des Mindestfordernden bei der Zuschlagserteilung", der andere mit „dem ... Zuschlag an den Mindestfordernden" geradezu ein Recht des Mindestfordernden auf den Zuschlag. In Schirmers Begriffsbestimmung fehlt dagegen überhaupt ein Hinweis auf den Zuschlag. Es wird später deutlich, warum dieses Merkmal begriffsnotwendig ist. Hier muß zunächst erörtert werden, ob die Konkretisierung, welche Huber und Dörner ihm geben, gebilligt werden kann.

Wir hatten oben festgestellt, wie durch den Begriff das Allgemeine oder das Wesen einer Sache derart objektiviert wird, daß man unter Außerachtlassung des Subjektiven und Zeitbedingten die Aufmerksamkeit auf bestimmte Teilinhalte des Vorgestellten oder Gedachten hinlenkt, die für sich fixiert und einheitlich verknüpft werden. Prüfen wir von hier aus das Merkmal der Zuschlagserteilung, wie Huber und Dörner es charakterisieren, so zeigt sich, daß sie, indem beide nicht nur auf den Zuschlag selbst abheben, sondern zugleich auch denjenigen Bieter ins Auge fassen, dem der Zuschlag erteilt werden soll, dem Merkmal einen Inhalt geben, der nicht allgemeingültiger Natur ist. Gewiß gehört zum Verdingungsverfahren der Zuschlag; aber wem er zu erteilen sei, darüber haben sich im Laufe der Zeit

— wie später auszuführen ist — die verschiedensten Anschauungen gebildet, die nicht ohne Einfluß auf die Praxis geblieben sind. Es ist deshalb notwendig, den Begriff von dieser speziellen Bestimmung wegen ihrer Zeitbedingtheit zu lösen und das Merkmal des Zuschlags in einer Form zu verwenden, die unabhängig von den jeweiligen Anschauungen und praktischen Möglichkeiten bestehen kann.

Ist damit die Einengung des Zuschlagsmerkmals, welche Huber und Dörner vornehmen, zurückgewiesen, so fehlt andererseits die Begründung für die Notwendigkeit der Hereinnahme des Zuschlagsmerkmals in den Begriff; sie erst gibt die Möglichkeit, zu dem Verdingungsbegriff Schirmers kritisch Stellung zu nehmen. Um diese Frage entscheiden zu können, muß man sich den Zweck der Verdingung vergegenwärtigen. Was will der Staat, wenn er eine Verdingung vornimmt? Offenbar hat er einen Bedarf, vor dessen Deckung er sich eine möglichst große Zahl von Angeboten zu verschaffen sucht, von denen er dasjenige auswählt, das ihm unter Berücksichtigung später zu erörternder Gesichtspunkte als das günstigste erscheint. Diese Wahl unter den verschiedenen Angeboten und die Erteilung des Auftrags an einen Bieter ist der notwendige zweite Schritt, nachdem der erste, welcher sich auf die Hereinnahme der Angebote bezog, getan wurde. Suchte die ausschreibende Stelle nur Offerten zu erlangen, um sich etwa über die Preise zu orientieren, so wäre damit lediglich der Sachverhalt einer Ausschreibung — oder wie man diese Orientierung sonst nennen will — gegeben, nicht aber eine Verdingung. Anbietungs- und Zuschlagsverfahren bedingen einander und gehören darum zusammen; fehlt eines dieser Merkmale, so kann man nicht mehr von Verdingung sprechen, einem Beschaffungsmodus, der sich scharf gegenüber anderen Beschaffungsarten — etwa freihändiger Vergebung oder engerer Submission — abhebt. Die Definition Schirmers verzichtet auf das Merkmal des Zuschlags in jeder Form; da es jedoch begriffsnotwendig ist, müssen wir sie als unvollständig im Inhalt für unsere Zwecke ablehnen.

Die angeführten Definitionen zeigen, daß es sich hier um den Punkt handelt, der am stärksten kontrovers erscheint. Es darf daher noch einmal zusammenfassend darauf hingewiesen werden, wo die Auffassungen der einzelnen Autoren auseinandergehen: Wir erinnern uns der vorhin gegebenen Begründung für die Tatsache, daß der Zuschlag als wesentliches Begriffsmerkmal angesehen werden muß. Die drei erstgenannten Autoren tragen dieser Notwendigkeit auch in gewisser Weise Rechnung. Huber und Dörner allerdings in einer Form, die vom Standpunkte exakter Begriffsbildung nicht befriedigen kann. Die für wissenschaftliche Zwecke brauchbare Begriffsbildung verlangt wesentliche, d. h. umfassende und allgemeingültige Merkmale; gegen diese Forderung verstoßen Huber und Dörner, indem sie das Merkmal des Zuschlags durch den Hinweis

auf einen ganz bestimmten Bieter, den Mindestfordernden, einengen und damit einen zeitbedingten Bestandteil in den Begriff aufnehmen. Schirmer vernachlässigt das Merkmal völlig und gibt insofern einen Begriff, dem wegen seiner Unvollständigkeit widersprochen werden muß. Rothacker endlich verwendet zwar das Merkmal des Zuschlags — er spricht in diesem Sinne von Vergebung —, aber er setzt Verdingung gleich Zuschlag (Vergebung) und subordiniert damit das Merkmal des Verfahrens, welches die Anbietung und den Zuschlag nebengeordnet umfaßt.

Es ist nunmehr noch die Frage zu beantworten, ob alle übrigen von den Autoren für begriffsnotwendig gehaltenen Merkmale als solche angesprochen werden können. Dabei handelt es sich um die Öffentlichkeit der Aufforderung zur Angebotsabgabe, die schriftliche Anbietung und das Prinzip des Wettbewerbs.

Die öffentliche Aufforderung zur Angebotsabgabe grenzt die Verdingung gegen andere Beschaffungsformen ab. Gerade hierdurch unterscheidet sie sich wesentlich von der freihändigen Vergebung und engeren Submission, Verfahrensweisen, die zur Deckung eines ganz bestimmten Bedarfs angewendet werden, und die vor allem bei der Vergebung von kleineren Leistungen, die den Aufwand einer Ausschreibung nicht lohnen, sowie bei der Vergebung solcher Leistungen in Betracht kommen, für welche entweder ein besonders hohes Maß künstlerischen Könnens vorausgesetzt wird oder deren Ausführung in der gewünschten Art von bestimmten Bedingungen (Patente) abhängig ist, die nur bei wenigen Unternehmungen erfüllt sind. Der Zweck der Verdingung aber liegt unter anderem darin, dem Ausschreibenden ein möglichst umfassendes Bild von der zur Zeit geltenden Marktkonstellation zu verschaffen. Dieser Aufgabe dient in erster Linie die Öffentlichkeit der Ausschreibung. Sie ermöglicht den Aufruf aller in Leistungsbereitschaft stehenden Unternehmungen zur Angebotsabgabe und gibt damit den gewünschten Überblick auf der einen Seite, zugleich aber auch die Gewähr, daß kein Bietungslustiger von der Bewerbung ausgeschlossen ist.

Das Merkmal der schriftlichen Anbietung kennzeichnet den Begriff der Verdingung in eindeutiger Weise gegenüber dem der Lizitation. Diese früheste Form der öffentlichen Vergebung charakterisiert sich durch die Tatsache, daß der Ausschreibende für die benötigte Leistung einen vorläufigen Übernahmebetrag errechnet, von welchem die an dem Auftrag interessierten Unternehmer in einer Versammlung solange mündlich abbieten, bis ein Gebot erreicht ist, das niemand mehr zu unterschreiten wagt. Das niedrigste Angebot erhält den Zuschlag. Ein derartiges Verfahren ähnelt in vielen Punkten der Versteigerung und erklärlicherweise unterliegt es auch den Gefahren derselben; Leidenschaftlichkeit und Leichtsinn, sagt bereits eine Eingabe des Gewerbevereins Stuttgart vom Mai 1850,

reißt die Akkordanten zu unüberlegten Offerten hin, wobei der Offerent schon im voraus darauf ausgeht, geringe Ware zu liefern. Diesem Übelstand, durch den ebensowohl der Auftraggeber wie der Auftragnehmer geschädigt wird, machte die Verdingung mit der Einführung der schriftlichen Anbietung ein Ende; sie soll den Interessenten zu genauer Feststellung seiner Kosten veranlassen und zu Angeboten führen, welchen ruhige Erwägungen sowohl hinsichtlich der geforderten Leistung als auch der Mittel und Kräfte ihrer Betriebe zugrunde liegen.

Daß das Prinzip des Wettbewerbs zu den wesentlichen Merkmalen des Begriffs der Verdingung gehöre, ist ernstlich nie bestritten worden. Alle Versuche, den Wettbewerb auszuschalten, laufen praktisch auf turnusmäßige Vergebung der Aufträge zu fixierten Preisen hinaus und führen damit zur Aufhebung der Verdingung selbst. Der eigentliche Inhalt der Verdingung aber liegt in der Entfachung eines Kampfes um den ausgeschriebenen Auftrag. Die mit dem Konkurrenzprinzip zusammenhängenden Fragen beziehen sich — sollen sie überhaupt noch die Verdingung betreffen — auf die Abstellung von Auswüchsen; das Prinzip als solches jedoch wird mit diesen Erörterungen nicht angetastet. Es bleibt kennzeichnendes Merkmal unseres Begriffs, unabhängig von den tatsächlichen oder geforderten Formen, in denen es sich zu den verschiedenen Zeiten darstellt. Wir sehen denn auch, daß alle maßgebenden Autoren in die Definition des Verdingungsbegriffs entweder das Prinzip des Wettbewerbs ausdrücklich hereinnehmen oder es doch wenigstens implizieren. Wo es nicht geschieht, ist mit dem Wort Verdingung ein anderer Sachverhalt gemeint als der hier in Frage stehende.

Insoweit also herrscht Übereinstimmung mit Hinsicht auf die Begriffsnotwendigkeit der drei genannten Merkmale. Es gilt nun noch, eine Entscheidung über den letzten Streitpunkt zu fällen, der den Geltungsbereich unseres Begriffes zum Gegenstand hat. Rothacker, Dörner und mit ihnen viele andere Autoren sprechen von Verdingung ganz allgemein in den Fällen, bei welchen die vorstehenden Merkmale gegeben sind. Schirmer und Engelbracht[7] hingegen wollen den Begriff der Verdingung auf diejenigen Vergebungen beschränkt wissen, bei denen zwar ein bestimmtes Verfahren mit seinen notwendigen Merkmalen zur Anwendung kommt, die aber zugleich vom Staate oder einer öffentlichen Körperschaft ausgeschrieben worden sind. Hubers Begriffsbestimmung drückt sich in dieser Beziehung nicht eindeutig aus. Indem er die Verdingung als ein „vom Staate eingeführtes" Verfahren usw. definiert, läßt er offen, ob diese Klammer mehr als eine historische Reminiszenz bedeuten soll.

[7] Engelbracht, J. Z., Die Verdingungsfrage im Bauverkehr, Diss. Gießen 1929, S. 6.

Engelbracht stützt die Einschränkung des Begriffs der Verdingung auf das amtliche Vergebungsverfahren mit folgendem Argument: der Private benutze die dem amtlichen Verkehr entliehene Vergebungsform in der Regel nur, um mit Hilfe des durch die Ausschreibung entfesselten Wettbewerbs einem vorher ins Auge gefaßten Bieter eine möglichst niedrige Forderung aufzuzwingen. Er veranstalte demnach den Wettbewerb nicht in der Absicht, den preiswürdigsten, sondern den billigsten Bieter zu finden. Die gute und werkgerechte Ausführung der bedungenen Leistung oder Lieferung suche er hinterher durch Verträge zu sichern. Aus diesem Grunde könne das private Vergebungsverfahren, auch wenn es sich in den Formen der Verdingung abspiele, nicht als solche angesprochen werden. Zweifellos hat dieses Argument seine Berechtigung; es berührt sogar eine Kernfrage des Verdingungswesens. Um aber die Einschränkung als notwendig nachweisen zu können und damit dem Begriff der Verdingung eine völlig eindeutige Auslegung zu sichern, bedarf es einer tieferen Begründung.

Zwischen privater und staatlicher Vergebung besteht ein prinzipieller Unterschied, der so einschneidend ist, daß man in Umkehrung des Engelbrachtschen Arguments geradezu sagen kann: auch wenn der Staat sich der dem privaten Geschäftsverkehr entliehenen Form der Konkurrenz für die Deckung seiner sachlichen Erfordernisse bedient, ist er doch nicht einem beliebigen privaten Unternehmer gleichzusetzen. Der private Unternehmer wirtschaftet mit eigenen Mitteln auf eigenes Risiko; der Staat in seiner Eigenschaft als Auftraggeber wirtschaftet mit den Mitteln, die ihm aus Steuern, Abgaben usw. zufließen. Er trägt kein Risiko im Sinne der privaten Unternehmung; er ist vielmehr stets in der Lage, Verluste aus wirtschaftlicher Tätigkeit auf die Steuerzahler abzuwälzen, in deren Auftrag er gewissermaßen handelt. Diesem Fehlen des Risikos entspricht nun auf seiten des Staates eine höhere Verantwortung in zweierlei Hinsicht. Als Fiskus, d. h. als „Wirtschaftsperson", die sich im Verkehr mit anderen nach den Regelungen des Privatrechts betätigt, hat er im Interesse aller Zensiten auf die wirtschaftlichste Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel Bedacht zu nehmen. Diesem Zweck dient einerseits die Ausnutzung des Wettbewerbs und andererseits die Ausschaltung von Begünstigungen, Unterschleifen und Schmiergeldern. Der Wettbewerb wird mit der Aufforderung möglichst vieler Unternehmer durch Ausschreibung, die Unterbindung von Begünstigungen durch die Öffentlichkeit des Verfahrens gewährleistet. Indessen unterliegt der fiskalische Standpunkt stets der Gefahr der Entartung in „Fiskalismus". So sehr auch der Staat bestrebt sein muß, die ihm anvertrauten Gelder nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verausgaben, so wichtig ist in diesem Zusammenhang seine zweite, wirtschaftspolitische Aufgabe, die ihn zu schuldiger Rücksichtnahme

auf die Erhaltung der Steuerkraft seiner Auftragnehmer zwingt. Der private Unternehmer kann im wirtschaftlichen Kampf alle Vorteile wahrnehmen, die durch die jeweiligen Verhältnisse gegeben sind. Der Staat muß weiter denken; sein Ziel darf nicht dahin gehen, die in bestimmten Marktkonstellationen liegenden Möglichkeiten bis auf den Grund auszuschöpfen, gleichgültig, ob dabei die beteiligten Unternehmungen zugrunde gerichtet werden. Er will im Verfolg der wirtschaftlichen Tätigkeit, die hier in Frage steht, keine Gewinne machen, er will nicht alle Chancen wahrnehmen, die der Markt in jedem Augenblick bietet, sondern er muß verwalten. Verwalten aber heißt mit Bezug auf die Vergebung von Aufträgen weder engherziges Verharren auf dem rein fiskalischen Standpunkt — das wäre kurzsichtig — noch leichtsinnige Verwirtschaftung der Steuermittel zugunsten seiner Auftragnehmer — das wäre sträflich —; verwalten bedeutet vielmehr den immer wieder zu erneuernden Versuch, das Interesse der Gesamtheit der Steuerzahler in Einklang zu bringen mit dem Interesse des Staates an der Erhaltung der Steuerkraft der von ihm beschäftigten Unternehmer. Anders gewendet: Ein Nutzenmaximum, wie es für den freien Unternehmer durch den Konkurrenzpreis gegeben ist, besteht für den Staat nicht. Er strebt ein Nutzenoptimum an, das einerseits durch den vergleichsweise niedrigsten Angebotspreis, andererseits durch die Verwendung seiner Einnahmen mit dem Ziele, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der von ihm beschäftigten Betriebe zu erhalten, bedingt wird. Es fehlt ihm darum in seiner Beschaffungstätigkeit das eigentlich spekulative Element. Sein Blick ist auf das Ganze gerichtet; er muß die ihm von den Staatsangehörigen zufließenden Mittel durch die Vergebungen wieder derart den Steuerträgern zur Verfügung stellen, daß die Kontinuität des Staatslebens gewahrt und der unter gegebenen Verhältnissen höchste Gesamtnutzen erreicht wird. Eine solche Praxis ist vor allem immer dann notwendig, wenn der Staat — wie nach dem Kriege — den hauptsächlich in Betracht kommenden Gewerben als Nachfragemonopolist entgegentritt. Wollte er, zumal in Zeiten, in denen er als größter Auftraggeber angesehen werden kann, sein wirtschaftliches Handeln lediglich nach fiskalischen oder gar nach extrem privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten orientieren, so würde er seine Aufgabe völlig mißverstehen.

Im Hinblick auf unsere Begriffsbestimmung ergibt sich aus dieser Erörterung, daß der Unterschied zwischen staatlicher und privater Vergebung kein gradueller ist, sondern ein Unterschied der Art[8]. Die Problematik des Verdingungswesens liegt ganz und gar in der eigentümlichen Stellung, die der Staat als Großauftraggeber im Wirtschaftskreislauf einnimmt. Wer von Verdingung und Reform

[8] Andere Aufgaben des Staats siehe Kapitel C.

des Verdingungswesens spricht, meint darum immer die Praxis staatlicher Vergebung und deren Änderung in Richtung auf die sachgemäßere Erfüllung der ihr innewohnenden fiskalischen und wirtschaftspolitischen Aufgaben. Wir müssen infolgedessen den Geltungsbereich des Begriffs der Verdingung auf die staatlichen Vergebungen und diejenigen öffentlicher Körperschaften — für die Analoges gilt — beschränken, ohne Rücksicht auf die äußerlichen Ähnlichkeiten, welche die private Vergebung mit der staatlichen aufweist.

Auf Grund unserer Analyse sind wir nunmehr in der Lage, eine Zusammenstellung der wesentlichen Merkmale des Begriffs der Verdingung vorzunehmen und durch sachliche Inbeziehungsetzung einen Begriff zu bilden, der den Anforderungen entspricht, die Sombart[9] an einen Idealbegriff stellte, den er folgendermaßen charakterisiert: „...er soll das Wesen des Gegenstandes in voller Reinheit zum Ausdruck bringen und durch Ausscheidung aller nicht wesentlichen Merkmale und ‚Steigerung' aller Wesensmerkmale entstehen. Bei der Bildung eines solchen Idealbegriffs ist alle ‚Wertung' auszuschalten, da es sich nicht um Erfassung des ‚Vollkommenen', sondern des ‚Wesentlichen' handelt. Realbegriffe sind demgegenüber diejenigen, die die Gegenstände in ihrer zufälligen (historischen, empirischen) Gestalt erfassen. Sie entstehen durch Zusammenfassung der empirisch nachweisbaren Merkmale." Für den Inhalt des Begriffs der Verdingung sind, wie wir gesehen haben, wesentlich die Merkmale des Verfahrens, der Öffentlichkeit des Verfahrens, der Ausschreibung, der schriftlichen Anbietung, des Zuschlags und des Wettbewerbs. Der Umfang des Begriffes wird gegeben durch die Einschränkung desselben auf die Vergebungen des Staates und der öffentlichen Körperschaften. Wir müssen demnach definieren:

> Verdingung ist das vom Staate oder den öffentlichen Körperschaften geübte zweigliedrige Verfahren, welches die auf Grund einer Ausschreibung erfolgende Beschaffung von schriftlichen Angeboten der an dem Wettbewerb um die Ausführung der Arbeiten und Lieferungen interessierten Unternehmer sowie die Erteilung des Zuschlags an den geeignetsten Unternehmer zum Inhalt hat.

Mit dieser Begriffsbestimmung wird eine Berichtigung der zu Anfang aufgeführten Definitionen in denjenigen Punkten versucht, die einer Kritik unterzogen werden mußten. Sie hält sich dabei streng an die Richtlinien logischer Natur, welche wir der Erörterung des Details vorausgehen ließen. Keines der als notwendig erachteten Merkmale ist zeitbedingt. Alle bestehen unabhängig von Änderungen in den Einzelheiten staatlicher Vergebungspraxis und alle sind wesentlich in dem Sinne, daß, wenn auch nur Eines fehlt, der Sach-

[9] Vgl. Sombart, W., Die drei Nationalökonomieen, München 1930, S. 245.

verhalt der Verdingung nicht mehr vorliegt. Endlich umfaßt sie die Auftragsvergebung des Staates und der öffentlichen Körperschaften an Unternehmungen jeder Art, gleichgültig, ob sie der Industrie, dem Handwerk oder dem Handel angehören.

Im Verlaufe der Untersuchung werden wir immer wieder den Ausdrücken Verdingungswesen, Verdingungsverfahren und Verdingungsordnung begegnen. Der enge Zusammenhang des mit diesen Ausdrücken Gemeinten und den obigen Darlegungen ist ersichtlich. Es erscheint daher zweckmäßig, ihre Bedeutung bereits hier kurz zu erläutern, damit das Folgende von allen Auslegungsnotwendigkeiten entlastet bleibt.

Mit dem Worte Verdingungswesen kennzeichnet man erstens ganz allgemein den gesamten Fragenkomplex, der mit der staatlichen Vergebungstätigkeit aufgeworfen wird; es bezieht sich ebensowohl auf die rechtliche wie ökonomisch-soziale und die technisch-administrative Seite der Vergebung und kann hinsichtlich des Sprachgebrauchs und der Allgemeinheit seines Inhaltes mit Worten wie Genossenschaftswesen, Versicherungswesen u. a. verglichen werden. Zweitens und im besonderen bedeutet der Ausdruck den Inbegriff der praktischen Beziehungen zwischen den auftraggebenden Behörden und den an öffentlichen Aufträgen beteiligten Unternehmern[10]. Für unsere Zwecke genügt dieser Hinweis auf den zwiefachen Sinn des in Rede stehenden Ausdrucks; seine besondere Bedeutung ergibt sich aus dem Zusammenhang, in dem er jeweils gebraucht wird.

Unter dem Verdingungsverfahren hat man die Summe der durch die Verdingungsordnung bestimmten Maßnahmen bei der Handhabung der einzelnen Vergebung zu verstehen. Als verwaltungstechnisches Verfahren füllt es die fünf Phasen aus, während derer sich die materielle Verdingung abspielt:

1. die Vorbereitungszeit und den Ausschreibungstermin,
2. die Bewerbungsfrist,
3. den Eröffnungstermin mit der Zuschlagserteilung,
4. die Ausführungs- und Vollendungszeit,
5. die Abrechnung[11].

Das Verdingungsverfahren fand und findet stets in einer Verdingungsordnung seinen normativen Niederschlag. Die Verdingungsordnung ist demgemäß die Zusammenstellung von teils bindenden, teils fakultativen Vorschriften und Empfehlungen, denen sich Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Vergebung und der Auftragsübernahme bzw. -durchführung unterwerfen.

---

[10] Engelbracht, a. a. O., S. 7.
[11] Dörner, a. a. O., S. 23.

C. Das Verdingungswesen in geschichtlicher Betrachtung

I. Das Vorherrschen des fiskalischen Gesichtspunktes

Einer alten Übung zufolge stellen die meisten Autoren[1] ihren Ausführungen zum Verdingungsthema eine historische Einleitung über die Entstehung des Verdingungswesens voran, die sich auf den jeweils neuesten Aktenfund der rein historischen Forschung stützt. Fast immer steht diese historische Betrachtung außer jedem inneren Zusammenhang mit dem Inhalt der später behandelten eigentlichen Verdingungsprobleme, für deren Wesen es völlig gleichgültig ist, ob, wie beispielsweise M. Heller[2] feststellte, die Hamburgische Bauhofsordnung von 1617 als erste Regelung des Verdingungswesens, oder wie demgegenüber S. Feuchtwanger[3] behauptet[4], die im Jahre 1542 erlassene Instruktion für den Festungsbau von Ingolstadt als die erste Verdingungsordnung in Deutschland zu gelten hat. Für unsere Erörterung der verschiedenartigen Tendenzen, die im Laufe der Zeit im Verdingungswesen und seinen Regelungen wirksam wurden, kann der Streit darüber, wann und wo die erste Verdingung stattfand, unberücksichtigt bleiben. Mögen immerhin schon sehr früh verdingungsähnliche Auftragsvergebungen von fürstlichen und städtischen Verwaltungen durchgeführt worden sein: es waren Einzelhandlungen, die das wirtschaftliche Leben ihrer Zeit nicht tiefgreifend berührten. Zu einem staats-, wirtschafts- und sozialpolitischen Problem konnte das Verdingungswesen erst mit dem Auf-

[1] So Huber, Krause, Heller, Dörner, Rothacker, Paeplow, Schirmer, Klages, Bergemann-Gorski u. andere.

[2] Heller, M., Das Submissionswesen in Deutschland, Jena 1907, S. 3 ff.

[3] Feuchtwanger, S., Staatliche Submissionspolitik in Bayern, Stuttgart 1910, S. 6.

[4] Fußend auf Klemann, Geschichte der Feste Ingolstadt, 1883.

treten eines massenhaften Bedarfs werden, wie er im 19. Jahrhundert durch Gewerbefreiheit, Fortschritte der Technik und rasche Bevölkerungsvermehrung wechselseitig bedingt und mit Hilfe der heraufkommenden arbeitsteiligen Verkehrswirtschaft gedeckt wurde. Wenn man bedenkt, daß zur Zeit der Freiheitskriege Berlin kaum 200 000, München 60 000 und Nürnberg 26 000 Einwohner zählte, wenn man sich weiterhin vorstellt, daß bis in die 30er Jahre des vorigen Jahrhunderts trotz Einführung der Gewerbefreiheit bei 80 % der landwirtschaftlichen Bevölkerung noch eine weitgehende Eigenwirtschaft und Selbstversorgung für Deutschland charakteristisch war[5], so kann man ermessen, eine wie geringe Rolle das staatliche Beschaffungswesen damals spielte. Das wurde anders, als die zollpolitischen Hemmnisse in Deutschland aufgehoben wurden und derart die Bedingungen für eine Ausweitung von Industrie und Handel geschaffen waren. In die gleiche Zeit fallen die ersten Konzessionen für Aktienbanken und die Anfänge des Eisenbahnbaues; zugleich machen sich die Wirkungen einer für damalige Verhältnisse enormen Bevölkerungsvermehrung bemerkbar.

Diese Umstände stellten zugleich Anforderungen an das staatliche Beschaffungswesen, die mit den alten Mitteln und in den herkömmlichen Formen nicht mehr bewältigt werden konnten. Für den vermehrten Bedarf an Verwaltungs- und Schulgebäuden, an Brükken usw. genügten, rein technisch gesehen, weder die sog. Eigenregie noch die sog. freihändige Vergebung der Bauverwaltung. Die neuen Größenordnungen drängten den Staat auf den freien Markt und der Verkehr mit dem Markt verlangte Regelungen, die sowohl den besonderen Verhältnissen der Staatsbürokratie als auch denen ihrer Geschäftspartner Rechnung trugen.

Es ist klar, daß dieses Problem, das sich damals als ein wesentlich technisch-administratives darstellte, nicht von heute auf morgen zu einer befriedigenden Lösung gebracht werden konnte. Ganz abgesehen davon, daß es überall an einer genügenden Anzahl technisch vorgebildeter Beamten fehlte, und daß die Bauverwaltungen noch völlig dezentralisiert waren, hatte sich nicht immer am Orte des Bedarfs auch gerade die Wirtschaft entsprechend entwickelt; ein Umstand, der Hemmungen auf der Seite der Gewerbetreibenden schuf, die an der Beibehaltung der alten Formen interessiert waren. Es begann allenthalben eine Zeit des Experimentierens, während der ohne systematische Gedanken die verschiedenen Möglichkeiten der Beschaffung durchprobiert wurden. Man fiel aus einem Extrem ins andere, bis sich die Regierungen endlich entschlossen, diesem unhaltbaren Zustand ein Ende zu machen und eine für den gesamten

[5] Wenn man schließlich berücksichtigt, daß um diese Zeit sich die großen technischen Erfindungen noch nicht durchgesetzt hatten.

Staatsbereich gültige Verwaltungsordnung mit einheitlichen Richtlinien und zwingenden Einzelvorschriften zu erlassen[6].

Die verschiedenen Phasen in der Entwicklung des Verdingungswesens sind nicht durch Jahreszahlen markiert. Wenn wir im folgenden darstellen, wie eine durch rein fiskalische Gesichtspunkte bestimmte Praxis der staatlichen Sachbeschaffung abgelöst wurde durch eine andere, die daneben wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten Rechnung trug und diese bald einer Ergänzung in sozialpolitischer Hinsicht bedurfte, so können damit immer nur Tendenzen aufgewiesen werden, die jeweilig die Reformarbeit bestimmten. Auch eine neue Verdingungsordnung zeigt nicht exakt den Wendepunkt der Entwicklung an. Das erklärt sich aus der elastischen Natur derartiger Normen und der Art ihrer Entstehung. Sie sind der Ausdruck des Willens der Regierung zur Änderung bisheriger Methoden; aber zugleich die Frucht vieljähriger Erfahrungen und Kontroversen. So kommt es, daß in manchen Behörden die neue Vorschrift in ihrem wesentlichen Gehalt schon lange vor dem Erlaß derselben lebendige Wirklichkeit geworden ist, während es in anderen wiederum einer Reihe von Jahren bedarf, bis sie sinnentsprechend angewendet wird.

Für die zutreffende Beurteilung der Periode des Vorherrschens rein fiskalischer Gesichtspunkte[7] im staatlichen Beschaffungswesen ist es vor allem wichtig, die Frage der damaligen Situation entsprechend zu stellen. Wer sich damit begnügt, in den Sachbeschaffungsverordnungen jener Zeit eine Legalisierung der Ausbeutung und in der Beschaffungspraxis selbst eine schikanöse Anwendung der Verordnungen auf das Gewerbe zu sehen, begeht den offensichtlichen Fehler, eine zurückliegende wirtschaftspolitische Erscheinung unter modernem Aspekt zu interpretieren[8], statt sie aus ihren besonderen Bedingungen zu begreifen.

Die politische Entwicklung im Anfange des 19. Jahrhunderts drängte auf die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierungen durch die Volksvertretungen. Diesen politischen Bestrebungen, die in allen deutschen Staaten nach mannigfachen Rückschlägen zum Erlaß von Verfassungen führten, entsprachen auf dem Gebiet des Wirtschaftlichen die Forderungen nach Aufhebung aller Bindungen, welche der Entfaltung der Wirtschaft bisher im Wege gestanden hatten. Die Gewerbefreiheit war eine der wesentlichen Bedingungen für die Entwicklung der kapitalistischen Großwirtschaft.

[6] In Bayern geschah dies 1833, in Preußen ein Jahr später durch die Oberrechnungskammerinstruktion vom 8. Dezember 1834.

[7] Wenn eine Zahl genannt werden soll: bis etwa in die 90er Jahre.

[8] „Unhistorisch ist jedes Urteil, das an eine gegebene Zeit den Maßstab einer anderen legt", Wundt, Logik, 3. Aufl., Bd. 1, S. 32, Stuttgart 1906.

Es ist unmittelbar einsichtig, daß angesichts dieser grundlegenden Umwälzungen auf allen Gebieten — im einzelnen geschildert von Sartorius von Waltershausen, W. Sombart und H. Treitschke — eine zentrale und nach einheitlichen Gesichtspunkten aufgestellte und durchzuführende Regelung des staatlichen Beschaffungswesens den Gipfelpunkt der Wünsche des Gewerbes darstellte. Bisher war die Vergebungsart praktisch ganz in das Belieben des Beamten gelegt. Er hatte die Wahl zwischen freihändiger Vergebung und Eigenregie; in seltenen Fällen bediente er sich auch der Lizitation (Abstreichverfahren). Weder freihändige Vergebung noch Eigenregie entsprachen dem Zuge der Zeit. Gerade die fortschrittlichsten Unternehmer mußten den ersten Beschaffungsmodus als unerträgliche Bevorzugung Einzelner, und, was am meisten verhaßt war, als Startungleichheit bekämpfen, während der zweite auch von den „Zünftigen" als Beschränkung des Arbeitsfeldes der privaten Wirtschaft abgelehnt wurde. Man verlangte geradezu die „gesetzliche Konkurrenz", wie sie die Verkündung der Gewerbefreiheit inauguriert hatte; diesem Begehren kam die Tatsache entgegen, daß die Volksvertretungen bis in die 60er Jahre hinein in Reaktion auf die fürstliche Baufreudigkeit und in Ausübung des ihnen durch die Verfassung gewährleisteten Budgetrechts mit Bezug auf die staatliche Sachbeschaffung durchaus die Interessen des Steuerzahlers, also Käuferinteressen vertraten.

War derart auf der Seite der unmittelbar Beteiligten, den Gewerbetreibenden, wie auf der Seite der Kammerparteien das Verhältnis zum staatlichen Beschaffungswesen eindeutig zugunsten des Unterbietungsverfahrens und damit der freien Konkurrenz bestimmt, so ist nunmehr die Stellung des Staates selbst zu betrachten. Für ihn ergaben sich die Hauptschwierigkeiten aus der Neuordnung der Beschaffung und erst deren Berücksichtigung vermittelt ein sachgemäßes Urteil über die Angemessenheit seines Lösungsversuchs.

Man vergißt über der Diskussion der Probleme des Verdingungswesens zu leicht, welche ungeheure administrative und technische Aufgabe dem Staate erwuchs. Es galt, an die Stelle des weitgehenden freien Ermessens, des patriarchalischen Systems und oft auch der reinen Willkür ein bis ins einzelne geregeltes Verfahren anzuordnen, das nicht nur die vereinzelten Beschaffungen in finanzieller, rechnerischer und organisatorischer Beziehung zu einem geordneten Beschaffungswesen zusammenfaßte, sondern darüber hinaus sämtliche Beamten, die mit der Ausführung betraut waren, durch sich selbst — man möchte fast sagen: automatisch — zu korrekter und billiger Beschaffung zwang. Es galt, wie Feuchtwanger[9] treffend formuliert, „eine den administrativen Besonderheiten entsprechende

[9] A. a. O., S. 12. 13.

Technik zu finden, die alle die individuell gestalteten, sachlich und örtlich isolierten Einzelbeschaffungen beherrscht und den Beamten in die Lage versetzt, kaufmännische Ziele mit bürokratischen Formen zu erreichen".

Die erste systematische Regelung des staatlichen Beschaffungswesens nahm Bayern im Jahre 1833 vor (Verfassung 1818). Preußen folgte bald und wurde später, wie noch zu zeigen sein wird, in diesen Fragen das Vorbild für andere Länder.

Es ist notwendig, einen kurzen Blick auf die damaligen Vertragsbedingungen zu werfen, ehe wir die grundsätzliche Betrachtung des Fiskalismus fortführen[10]: Die Kautionssumme betrug mindestens 10 % „des für den Bau berechneten und des hierauf in einem Jahr zu verwendenden Betrags". — Regelung der Mehr- und Minderleistungen[11]: Mehrleistungen wurden nach Maßgabe des Preisverzeichnisses vergütet, Preisänderungen in der Zwischenzeit blieben unberücksichtigt. Für Minderleistungen hatte der Akkordant keine Vergütung zu beanspruchen. Diese Regelungen galten „nur" bis zu 20 % Mehr- oder Minderleistungen. Bei Überschreitung dieses Betrags hatte der Unternehmer ein Rücktrittsrecht. Indessen waren starke Hemmungen insofern eingebaut, als der Akkordant nur für seine genau erwiesenen und unvermeidlichen Ausgaben Ersatz verlangen konnte, gleichsam, als ob er die Schuld an der Auflösung des Vertrags gehabt hätte. Für Mehrleistungen, die im Preisverzeichnis nicht enthalten waren, bestimmte der Baubeamte den Preis. Fand keine gütliche Einigung statt, so entschied ein Schiedsgericht von Sachverständigen, zu dem jede Partei ein Mitglied benannte; der „Unparteiische" aber wurde von der Lokalpolizeibehörde bestimmt. — Alle Materialien müssen die im Kostenvoranschlag vorgeschriebenen Dimensionen haben. Sind dieselben stärker und entsteht dadurch weder ein Schaden noch ein Mißstand, so kann der Akkordant keinen höheren Preis verlangen; sind sie schwächer, der Solidität des Baues aber nicht schädlich, so muß sich der Akkordant nach Bestimmung des Baubeamten eine Preisverminderung gefallen lassen oder die so verarbeiteten Materialien nach Vorschrift auswechseln. — Die Behörde hatte ein unbedingtes Rücktrittsrecht; ferner das Recht, die Bauarbeiten jederzeit auf beliebige Zeit zu unterbrechen. Der Akkordant erhielt dann nicht Schadenersatz, sondern bloße Vergütung des Geleisteten, für die inzwischen brachliegenden Materialien Verzugszinsen. Dagegen hatte er kein Rücktrittsrecht. — Eine Verzögerung im Beginn der Arbeiten zog nach 14 Tagen — wenn kein „unübersteigliches" Hindernis nachgewiesen werden konnte — Rücktritt der Behörde vom Vertrag nach sich und eine Weitervergabe auf Kosten und Haftung des säumigen Akkordanten. Bei

---

[10] Nach Feuchtwanger, a. a. O., S. 38 ff.

[11] Ein in den meisten Beschaffungsordnungen wiederkehrender Kontraktsvorbehalt, wonach der Behörde das Recht gewährt wird, das Lieferungs- bzw. Leistungsquantum in weitgezogenen Grenzen, evtl. auch beliebig vermehren oder auch ermäßigen zu dürfen, und zwar in der Art, daß der Unternehmer bei Minderlieferungen für den Ausfall des überschläglich angenommenen Bedarfs keine Entschädigung erhält, für Mehrlieferungen aber lediglich die Kontraktpreise fordern darf.

nicht rechtzeitiger Fertigstellung der Arbeit hatte er 5—20 % der Akkordsumme als Konventionalstrafe zu zahlen. — Bei getrennter Vergebung von Arbeit und Materialien haftete der Unternehmer für allen Schaden, der durch schlechte Qualität der letzteren entstand. — Zahlung erfolgte nach Verlauf einer sechsmonatlichen Garantiezeit. Dabei lag in der Regel nicht die vorher fixierte Summe zugrunde, sondern nach Maßgabe der spezialisierten Preisverzeichnisse und Kostenanschläge der Behörde wurde eine sorgfältige Berechnung angestellt über das, was der Unternehmer wirklich geleistet hatte. Die Differenz wurde vom anfänglichen Gebot abgezogen und das Ergebnis ergab die Zahlungssumme. Abschlagszahlungen waren nur bis zu zwei Dritteln des Werts der bisher geleisteten Arbeit — und diese unter persönlicher Haftung des Baubeamten — gestattet.

Die Vergebung geschah entweder 1. durch öffentliche Versteigerung von der kommittierten Lokalpolizeibehörde im Beisein des Baubeamten mittels Aufruf mündlich zu Protokoll, also durch allgemeine Lizitation, oder 2. durch schriftliche Anerbietungen zuverlässiger, von dem Baubeamten hierzu aufgeforderter Gewerbsleute, also durch beschränkte Submission. Nachgebote im Wege privater Verhandlungen waren erlaubt. Eine Einschränkung der Konkurrenz besteht entsprechend der gewerbepolitisch reaktionären Interpretation der Gesetze während der 30er Jahre des vorigen Jahrhunderts insofern, als „zur Übernahme öffentlicher Bauten alle diejenigen Gewerbetreibenden zugelassen werden können, in deren Geschicklichkeit und Rechtschaffenheit begründetes Vertrauen gesetzt werden kann, welche den Erfolg ihrer Unternehmungen zu verbürgen und das Vermögen, sich den nötigen Vorrat anzuschaffen, nachzuweisen imstande sind. Jedenfalls aber muß der Unternehmer obrigkeitlich konzessioniert sein und, sofern in dem Gewerbe nicht ausdrücklich die Meisterschaft abgeschafft ist, das Meisterrecht erlangt haben." Eine weitere Einschränkung, die sich hauptsächlich gegen die Vergebung an Generalunternehmer richtet, wird durch die folgende Vorschrift gemacht: „... da es ferner durch Erfahrung erwiesen ist, daß eine jede der bei Bauten vorkommenden Arbeiten am besten und billigsten von dem betreffenden Gewerbsmann geliefert wird, endlich, da es die wohlgemeinte Absicht der Staatsregierung ist, daß der durch solche Arbeiten entstehende Vorteil demselben auch ungeschmälert zufließe; so wird bestimmt, daß die Arbeiten zu allen öffentlichen Bauten, soviel als möglich, nur innerhalb der gesetzlichen und verordnungsmäßigen Befugnisse der verschiedenen Gewerbe (als Maurer-, Zimmermann-, Schlosser-, Schreiner- usw. arbeiten einschließlich der dazugehörigen Materialien) besonders in Accord gegeben und die Angebote nach dieser Ausscheidung angenommen werden sollen."

Die sog. Reform von 1864 bringt keine prinzipiellen Neuerungen, sondern baut die Grundsätze des bisherigen Verfahrens nach manchen Richtungen im Sinne des Fiskalismus aus: Die Kaution beträgt 10 %; sie gilt auch für Mehrleistungen; ohne weiteres kann sich die Behörde aus ihr bezahlt machen. Bei Verzug in der Kautionsstellung ist die Behörde zum Rücktritt berechtigt. — Die Bestimmungen über Mehr- und Minderleistungen sind noch mehr zu ungunsten des Akkordanten ausgebaut. Bis 20 % muß sich der Akkordant an Mehrarbeiten gefallen lassen. Darüber hinaus darf er Mehrleistungen verweigern, jedoch nicht vom Vertrage zurücktreten. Allein die Behörde ist berechtigt, das Plus mit einem belie-

bigen Stück der 20 % der ursprünglichen Leistung selbst an einen anderen zu verdingen[12]. Bei Bezahlung der Mehrarbeiten werden Materialpreise und Lohnsteigerungen nicht berücksichtigt. Gleichermaßen wird der Gewinnentgang bei Minderleistungen, die er in beliebiger Höhe akzeptieren muß, nie vergütet; Schadenersatz findet nur statt, wenn ihm ein ganzes Bauobjekt oder eine ganze Arbeitsabteilung entzogen wird und von den Materialien und Vorrichtungen kein anderer Gebrauch gemacht werden kann. Nicht verlangte Mehrleistungen muß der Unternehmer auf Aufforderung sofort beseitigen, doch darf er sie gratis belassen, wenn die Beseitigung nicht verlangt wird. Bei qualitativ nicht bedingungsgemäßen Leistungen muß sich der Unternehmer einen Abzug gefallen lassen — auch wenn sie angenommen werden —, den die Behörde bestimmt. Der Unternehmer haftet für die Güte der ihm von den behördlichen Lieferanten gelieferten Materialien. Im Falle der Selbstlieferung hat er für stärkere und bessere Qualität keine Bezahlung, für mindere einen Abzug zu erwarten. — Die Behörde kann den Vertrag beliebig auflösen. Sie ist also niemals gebunden, weder nach dem formellen Abschluß des Vertrages, noch wenn der Unternehmer schon teilweise geleistet hat, obgleich auf der anderen Seite dieser sich durch die Einreichung seines Angebots völlig der Macht der Behörde unterwirft. Bei Vertragsauflösung wird das Geleistete abgebotsgemäß vergütet, jedoch nicht der Gewinnentgang. Schadenersatz für die zum bedingungsmäßigen Weiterbau bestimmten und tauglich befundenen Materialien und Vorrichtungen „kann" die Behörde leisten; Bauhütten, Gerüste, Inventar gehen mit der Ersatzleistung in das Eigentum der Behörde über, soweit sie nicht überhaupt schon als stillschweigende Nebenleistungen zu den Einheitsleistungen des Preisverzeichnisses gehören. Über diese Voraussetzung, sowie über die Unvermeidlichkeit der Auslagen entscheidet notfalls das bekannte Schiedsgericht. Doch wird auf jeden Fall der Schadenersatz nicht nach den Kosten des Akkordanten, vielmehr nach dem Schätzungswert zur Zeit der Auflösung bestimmt. Die Kautionssumme haftet auch nach Vertragsauflösung für die vollendeten Arbeiten weiter bis nach Ablauf der Garantiezeit. Der Unternehmer muß sich jederzeit eine Unterbrechung bis zu einem Jahr gefallen lassen und damit eine Festlegung seiner Kapitalien; taugliches Material, nicht aber Einrichtungen und Geräte werden verzinst. Nach Ablauf eines Jahres hat er ein Rücktrittsrecht. — Nicht bezahlte Mehrleistungen sind Nebenleistungen[13]. Demgemäß wird auch jede nachträgliche Preiserhöhung infolge Kostenerhöhung abgelehnt. Nur bei außerordentlichen, nach der Erfahrung nicht wiederkehrenden Elemen-

---

[12] Hierzu bemerkt Feuchtwanger (a. a. O., S. 50) ganz richtig, daß aus der Ablehnung der Mehrleistung dem Akkordanten noch eine Minderleistung erwachsen könne, daß er also ein Recht habe, aber bestraft werde, wenn er es ausübe.

[13] Nach Auffassung der bayr. Bauvorschriften von 1864; die Preise enthalten, auch wenn es in den Kostenanschlägen nicht besonders ausgedrückt ist, sämtlich einen integrierenden Teil bei allen Kunst- oder Hochbauten bildenden oder erst infolge des speziellen Falles notwendig werdenden Leistungen aller Art, wie z. B. die Anschaffung und Aufstellung der nötigen Gerüste, Hilfsmaschinen, Werkzeuge, die Anlegung und Abtragung der temporären Zufahrtswege usw.

tarereignissen darf der Unternehmer ein Gesuch um Entschädigung einreichen, worüber die Regierung entscheidet. Selbst diese geringe Aussicht fällt weg bei Eintritt ungünstiger Lokalverhältnisse, im Fall von Erdarbeiten, die en bloc bei Tief- und Hochbauten als ein „Unternehmen auf Wag und Gefahr" vergeben werden. Hier ist keinerlei Reklamation zulässig. — Wie das Leistungsobjekt für den Unternehmer fixiert, für die Behörde aber beliebig abänderbar ist, so ist auch die Behörde völlig frei hinsichtlich Terminveränderungen, während der Unternehmer sich streng an die verordneten Termine halten muß. Bei völliger Wehrlosigkeit gegenüber Bauunterbrechungen der Behörde ist diese anläßlich der kleinsten Terminverletzung zu sofortigem Rücktritt berechtigt, wenn er das Versäumte nicht innerhalb einer gesetzten Frist nachholt. Die entzogene Arbeit wird einem anderen Unternehmer übertragen oder auf seine Kosten und Gefahr in eigener Regie hergestellt; bei Weitervergebung muß er den Mehrbetrag der neuen Akkordsumme bezahlen. Er hat keine Einrede mit Bezug auf unnötig aufgewendete Kosten, d. h. er ist nach Arbeitsentziehung wehrlos gegen Mehransprüche der Behörde oder verschwenderische und unwirtschaftliche Bauweise, sondern muß zahlen, was ihm gerechnet wird. Die Fristen sind strikt einzuhalten, aber sehr knapp bemessen. Spätestens 14 Tage nach Zuschlag, innerhalb derer alle Vorkehrungen zum Bau, wie Werkzeug-, Materialien- und Gerüstbeschaffung usw. getroffen werden müssen, hat der eigentliche Bau zu beginnen. Die Endfrist ist einzuhalten, auch wenn die Behörde die Leistung vermehrt hat. Mehrarbeiten berechtigen weder zur Terminüberschreitung noch zu einstweiliger Unterbrechung bis zur vertraglichen Einigung. Auch Preisstreitigkeiten dürfen nicht die Arbeiten suspendieren; der Unternehmer muß vielmehr nach Aufforderung neue Arbeiten vorbehaltlich seiner Ansprüche auf nachträgliche Preisregulierung sogleich in Angriff nehmen, will er nicht dem Verzug und seinen Folgen verfallen. Leistet er also nicht vor Vereinbarung schon die Gegenleistung, so erwächst ihm eine Konventionalstrafe für eine nicht ausbedungene Leistung; ja es wird ihm eventuell die vertragliche Leistung ganz entzogen, weil er eine nicht vertragliche nicht sofort erfüllte. Terminverlängerung ist nur möglich bei völlig unvorhergesehenen Hindernissen, deren Beseitigung nicht in seiner Gewalt steht; aber auch daraus kann niemals Entbindung vom Vertrag oder eine Entschädigungsforderung abgeleitet werden, außer im Falle ausdrücklicher Vereinbarung. Die Konventionalstrafe bei Überschreitung eines Zwischentermins und des Vollendungstermins beträgt 20 % der Akkordsumme für die rückständige Leistung, der Maximalbetrag 10 % der ganzen Summe. Bei Vertragsauflösung im Verzugsfalle entfällt sie nicht; der Unternehmer hat also die Erfüllungskosten und die Strafe zu zahlen. In den seltenen Fällen der Terminverlängerung oder des bloßen Straferlasses dauert trotz der Schuldlosigkeit die Haftung des Unternehmers für alle Nachteile der Verlängerung — auch gegenüber Dritten — fort. — Bei Streitigkeiten sind oft nur die vorgesetzten Verwaltungsbehörden zuständig. In der Regel wird ein Schiedsgericht eingesetzt; jedoch nur bei beiderseitiger Übereinstimmung, andernfalls erfolgt Anrufung der ordentlichen Gerichte. Obligatorisch ist das Schiedsgericht in allen Fällen, in denen es sich um Preisstreitigkeiten handelt. — Vorauszahlungen sind bis zu 70 % möglich, bei Kautionsstellung bis zu 90 %. Mit Zahlungen an die Gläubiger des Unternehmers

darf sich der Baubeamte, auch wenn die Forderung mit dem Bau in unmittelbarem Zusammenhang steht, nicht befassen. — Die Gewährszeit beträgt mindestens 12 Monate.

Als Möglichkeiten der Vergebung waren gegeben:

1. die allgemeine Submission,
2. die beschränkte Submission,
3. die freihändige Vergebung,
4. die mündliche Absteigerung.

Die Einschränkung der Konkurrenz von 1833 besteht in der neuen Verordnung nur noch der Form nach: Unternehmer, die nicht konzessionierte Handwerker sind, können, obschon formell nur in Ausnahmefällen, tatsächlich aber immer herangezogen werden [14]. Nachgebote und verspätet eintreffende Gebote finden indessen keine Berücksichtigung mehr. Die Generalvergebung ist ohne Vorbehalt für anwendbar erklärt.

Man muß den wesentlichen Inhalt dieser Vergebungsregeln —„Bauvorschriften", wie sie in Deutschland, „Lieferungsbegünstigungsvorschriften", wie sie in Österreich-Ungarn bezeichnenderweise genannt wurden —, die in der dargestellten Form nicht nur in Bayern, sondern auch in Preußen und den übrigen Ländern mit zusammenhängenden Regelungen Geltung hatten, kennen, um den ganz erheblichen Wandel des Verdingungswesens im Sinne des Gewerbes bis heute ermessen zu können.

Wir sehen ein absolutes Übergewicht der Behörde in allen Beziehungen, die sie mit den Geschäftspartnern verbindet; einem System von Rechten auf der einen Seite entsprechen fast ausnahmslos Pflichten auf der anderen. Fiskalische Gesichtspunkte, d. h. also die Interessen des Staates in seiner Stellung als Besitzer von Ver-

[14] § 1 Abs. 3 und 4: „Bei allen Erd-, Straßen-, Damm-, Kanal- und Wasserbauten, bei allen Bauten überhaupt, zu deren Herstellung eine erlernte handwerksmäßige Kunst nicht erfordert wird, ferner bei großartigen Unternehmungen von Kunstbauten und endlich in allen Fällen, wo die oben erwähnten Bauten mit Kunstbauten vermischt vorkommen, können zur Übernahme auch solche Personen zugelassen werden, die keine konzessionierten Handwerker sind. — Bei Hochbauten und völlig in sich abgeschlossenen Kunstbauten, welche zu den großartigen nicht gezählt werden, soll die Übertragung der Ausführung nur an konzessionierte Handwerker erfolgen, es wäre denn, daß entweder

a) eine hinreichende Anzahl tüchtiger und zuverlässiger Handwerker in der nächsten Umgegend nicht aufgebracht werden kann oder
b) dieselben nach Maßgabe der Accordbedingungen sich nicht unbedingt bei dem Unternehmen beteiligen wollen oder
c) die Vergebung der Bauten im Ganzen, das ist ohne Ausscheidung einzelner Handwerksgattungen, geschieht.

Bei der organischen Stellung der kgl. Baubehörden ist es klar, daß denselben auch das Recht zukommt, auch solche Arbeiten, welche zu den gewerbsmäßigen zählen, als Maurer-, Steinhauer-, Zimmer-, Anstreicherarbeiten u. dergl. an Arbeiterkompanien zur Ausführung zu übertragen und mit ihnen über die Art und Weise Verträge in beliebiger Form abzuschließen."

mögen und Träger von Vermögensrechten, bestimmen ganz und gar sein Handeln im Vergebungswesen. Waren in der Verordnung von 1833 noch gewisse Konkurrenzeinschränkungen wirksam, so verschwanden sie 1864 in Übereinstimmung mit der neueren liberalen Gewerbegesetzgebung und -auslegung entweder völlig oder bekamen einen anderen Sinn — eben einen fiskalischen[15].

Die grundlegende Neuerung gegenüber früher bestand in der überall seit den 50er Jahren geforderten Einführung und Vorzugsstellung der allgemeinen Submission (Verdingung). Der Lizitation machten die Gewerbetreibenden zum Vorwurf, daß, wie auch Huber hervorhebt[16], „die persönliche Leidenschaft der Bieter, die Aufregung des Augenblicks, die Kürze der Zeit die reifliche Überlegung beschränke und die durch die unüberlegten Unterbietungen bedingte Verdienstschmälerung nur dazu dränge, in Qualität und Quantität bloß das Allernotwendigste zu leisten". Die Verdingung konnte nunmehr allerdings auch zur Regel erhoben werden, da inzwischen sowohl die gesetzlichen wie die wirtschaftlichen Bedingungen allgemeiner Konkurrenz gegeben waren. Den Intentionen der Verwaltung kamen die Eingaben des Gewerbes, soweit sie sich auf ihre Einführung richteten, insofern entgegen, als dadurch die lokalen Schranken des Wettbewerbs zerbrochen[17] und ein hinreichend großes Angebot gesichert wurde; denn je schärfer die Konkurrenz sich gestaltete, um so gewisser konnte das Hauptziel des Fiskalismus, ein möglichst tiefer Angebotspreis, erreicht werden. Ganz charakteristisch hierfür ist auch, daß die vier Beschaffungsarten — außer

---

[15] Wie der Kommentar zu den vier Vergebungsmethoden beweist: „Zur Übernahme von Staatsbauarbeiten werden in der Regel sowohl Inländer als Ausländer zugelassen; die Kgl. Bauverwaltung hat aber das unbedingte Recht, solche Personen auszuschließen, bzw. denselben den Zuschlag zu verweigern, welche sich nicht über ihre Kautionsfähigkeit noch ein genügendes Betriebsvermögen ausweisen können und in deren Verlässigkeit ein Zweifel gesetzt werden kann, was insbesondere dann eintreten wird, wenn der Unternehmungslustige bei früheren Bauten oder Lieferungen durch Saumsal, Terminversäumnis, ungegründete Reklamationen, mangelhafte Arbeiten oder Beischaffung schlechter Materialien, durch Unterschleife, Bestechungsversuche, Widerspenstigkeit gegen die Anordnungen des Baupersonals, unanständiges Betragen oder Nichtbeachtung der baupolizeilichen Vorschriften zu Unzufriedenheit, Beschwerden oder Einschreitungen schon Anlaß gegeben hatte."

[16] Huber, a. a. O., S. 19.

[17] Feuchtwanger bemerkt (a. a. O., S. 35) hierzu richtig, daß die Lizitation nur rein logisch und abstrakt gesehen der Verdingung entspreche. In der Praxis sei sie ein ins Mündliche übersetztes, beschränktes, schriftliches Vergebungsverfahren und trete daher historisch alternativ neben diesem auf; mit ihm teile sie die lokale und numerische Enge des Bieterkreises und die größere Intimität der Verhandlung.

der Verdingung tritt in jener Zeit überall den beiden bekannten Beschaffungsarten noch die freihändige Vergebung zur Seite — ohne jede nähere Erläuterung zur wahlweisen Anwendung nebeneinandergestellt sind. Der Beamte konnte nach freiem Ermessen den Vergebungsmodus bestimmen und sollte sich für denjenigen entscheiden, der den höchsten Preisvorteil gewährleistete.

Mag dem heutigen Betrachter die Methode des Fiskalismus ungerecht, roh und bar aller organisatorischen und ökonomischen Verfeinerungen erscheinen — die Tatsache bleibt bestehen, daß niemals weniger über die Schäden des Verdingungswesens geklagt worden ist als in der Zeit seiner unbeschränkten Anwendung, die man etwa für die Zeit von 1850 bis 1880 annehmen kann. Wenn wir von der Aufnahme des Verdingungsverfahrens absehen, so ist im Gegensatz zu späteren Reformen kaum eine der mannigfachen Änderungen der Verdingungsordnung von seiten des Gewerbes veranlaßt worden. Alle Neuerungen beziehen sich auf den Ausbau des fiskalischen Systems und entsprangen der Initiative der Behörde.

Für die Beantwortung der Frage nach den Ursachen und Bedingungen dieser weitgehenden Interessenharmonie geben die politischen und ökonomischen Verhältnisse jener Zeit die ersten Anhaltspunkte. Politisch liegt die Zeit des Kampfes gegen den Absolutismus und für die konstitutionelle Monarchie hinter uns. Die meisten deutschen Staaten erfreuten sich einer Verfassung und wo sie fehlte, stand sie vor der Tür. Entsprechend dem damaligen Wahlrecht dominierten in den Parlamenten durchaus die Interessen des wirtschaftlich fortschrittlich gesinnten Teiles des Bürgertums. Die Auflösung alter Bindungen, die geistig und damit in der Wirklichkeit bereits vollzogen war, konnte nun auch ihren gesetzlichen Niederschlag finden; der Nutzbarmachung der großen Erfindungen sollte nichts mehr im Wege stehen. Ungehemmte Entfaltung der wirtschaftlichen Initiative des Einzelnen war die Parole.

Von hier aus ist die Ordnung des Vergebungswesens, soweit sie die Ausnutzung des Wettbewerbs umfaßt, zu begreifen. Nahrungsrechte und patriarchalische Auswahlprinzipien durften keinen Einfluß mehr auf die Entschließungen des Beamten haben. Die Konkurrenz allein hatte zu entscheiden, der Beamte lediglich das Ergebnis zu konstatieren; darauf erst lernt er seinen durch mechanische Selbstauslese gewählten Kontrahenten kennen. Daß das Gesetz von Angebot und Nachfrage in der Verdingung möglichst rein zur Geltung komme, war nur erwünscht, und aus dieser Sachlage konstituiert sich ein bedingtes Recht des Mindestfordernden auf den Zuschlag[18]. Man war offenbar glücklich, daß der Staat prinzipiell

[18] Hier wird an einem Einzelproblem bestätigt, was v. Beckerath (Schmollers Jahrbuch 1932, S. 261) mit Bezug auf die politisch-ökono-

die freie Konkurrenz anerkannte, jedem bei genügender Unterbietung Aussicht auf Aufträge bot und mit dieser Methode zwangsläufig jede Art von Vetternwirtschaft ausschloß. Immerhin erscheint es angesichts der Elendsschilderungen, welche die Kreisberichte in den 60er Jahren von der Lage des Handwerks geben[19], verwunderlich, daß von dieser Seite, die doch seit den 80er Jahren unermüdlich und mit Erfolg auf Änderung des Submissionswesens drängte, kaum eine Stimme sich gegen das System des Fiskalismus erhob. Diese Ruhe findet zu einem Teil ihre Erklärung darin, daß trotz Konstitution das Staatsregiment ein durchaus autoritäres war, gegen das sich der kleine Mann so leicht nicht auflehnte; in den Parlamenten aber dominierten die wirtschaftspolitischen Anschauungen der Liberalen, denen sich der fortschrittliche Teil des Handwerks anschloß. Die große Masse verhielt sich leidend und hatte keinen rechten Wortführer. Es war die Zeit der Entwicklung, während der die Energischen und Betriebsamen zum Kleinindustriellen hintendierten, und was auf dem Lande nicht existieren konnte, zur Stadt abwanderte und schließlich als Lohnarbeiter endete. In solchen Zeiten wird der generelle Verfall eines Berufsstandes und einer Betriebsform entweder nicht gesehen oder als naturnotwendig empfunden. Erst wenn der große Entwicklungs- und Umstellungsprozeß im wesentlichen vollendet und der hemmungslose Optimismus durch Krisenschläge ins Wanken gebracht ist, sind die Bedingungen für eine weniger einseitige Betrachtung wirtschaftlicher Zusammenhänge gegeben. In dem Maße, als der Glaube an die absolut guten Wirkungen des Freihandels schwand und die Fortschrittspartei selbst nach dem Schutz des Staates verlangte, konnte auch das Handwerk sich wieder sammeln und ein Echo für seine Forderungen finden.

Indessen wäre auch in der Zeit des Fiskalismus dem Staat kaum ein anderes Verhalten möglich gewesen. Er steht einem bis zur Skrupellosigkeit wagemutigen Unternehmertum und einem Parlament gegenüber, das von seinem Budgetrecht schärfsten Gebrauch macht. Mit geringsten Mitteln hat er einen immer stärker wachsenden Bedarf zu decken. Es fehlt an einem genügend großen und noch

---

mische Lage um die 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts ausführt: „Tatsächlich entsprechen sich zunächst in der Mitte des 19. Jahrhunderts die politische und ökonomische Verfassung so weitgehend, daß man das Problem der Störung dieser Übereinstimmung durch die autonome Entwicklung des einen oder anderen Systems nicht sieht oder gar sich dem irrigen Glauben hingibt, die Harmonie der gesellschaftlichen Wirtschaft ergebe sich aus dem marktmäßigen Ausgleich der im liberalkapitalistischen Wirtschaftssystem vernunftgemäß erfaßten und verfolgten wirtschaftlichen Einzelinteressen."

[19] Vgl. G. Schmoller, Zur Geschichte des deutschen Kleingewerbes im 19. Jahrhundert, Halle 1870.

mehr an einem genügend vorgebildeten technischen Beamtenstab; zudem waren die Beamten vielfach selbst politisch und wirtschaftlich liberal eingestellt. Bei voller Berücksichtigung aller Umstände muß man demnach die rechtliche Vormachtstellung des Staates im Vergebungswesen zunächst in dem Bedürfnis suchen, geschäftsunkundige Beamte vor Übervorteilungen zu schützen. Ein rigoroses Verfahren sollte das ausgleichen, „was der Beamte zuviel hat an zweckstörender, unwirtschaftlicher Gleichgültigkeit, an bürokratischen Untugenden, zu wenig hat an zweckgemäßem wirtschaftlichen Egoismus, an geschäftlichen Tugenden; das die Gefahren eines Geschäftsverkehrs mit Privaten fast ganz beseitigt; seine Vorteile noch verstärkt[20]". Aus dem verhältnismäßigen Mangel an technisch vorgebildeten Beamten resultierte das Bemühen, die vorhandenen nur mit dem Notwendigsten zu belasten. Sie sollten sich auf Entwurf und Zerlegung der Arbeiten in der ersten Phase, auf Beaufsichtigung und Abnahme in der letzten Phase beschränken. Das Kalkulatorische war Sache des Unternehmers, die Auswahl des Anbieters entschied automatisch der Mindestpreis und die Öffentlichkeit des Verfahrens gab die Gewähr für die Ausschaltung jeder Art von Bevorzugung und Schmiergelderunwesen. Die Vorzüge dieses Verfahrens sind gerade in Hinsicht auf Sauberkeit des Geschäftsverkehrs so groß, daß man immer wieder darauf zurückgriff; selbst dann noch, als seine Schäden evident geworden waren. Es schien einwandfreie Wirtschaft im administrativen und gute Wirtschaft im ökonomischen Sinne zu verbürgen.

II. Die Kritik des Gewerbes und das Eindringen wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte

1. Maßnahmen, die alle am Verdingungswesen Beteiligten angehen

Die großen Hoffnungen, welche man in die Einführung der Verdingung gesetzt hatte, erfüllten sich nicht[21]. Man glaubte, das

[20] Feuchtwanger, a. a. O., S. 33.

[21] In einer Eingabe des Stuttgarter Gewerbevereins von 1850 heißt es noch: „Wir haben nach reiflicher Berathung für die Vergebung öffentlicher Arbeiten den Weg der Submission, wo er nur immer anwendbar ist, als den besten erkannt. Welche Vorschläge für den Weg einer billigen Vertheilung und Preisbestimmung durch Experten, Zunftvorstände oder wen immer anch gemacht werden mögen — sie sind und bleiben stets unpraktisch, und führen zu mehr oder minder begründetem Vorwurf der Parteilichkeit."

schriftliche Verfahren werde die Offerten zu genauer Kalkulation veranlassen und damit allen unüberlegten Angeboten ein Ende machen. Statt dessen war das Verdingungswesen immer mehr der Tummelplatz rücksichtsloser Spekulanten geworden, während die Beamten im Laufe der Jahre ihre anfängliche Scheu vor den Gefahren geschäftlicher Tätigkeit völlig überwanden und das Instrument der Verdingung geradezu virtuos im Sinne des Fiskalismus zu handhaben lernten.

Es bedurfte nicht der großen wirtschaftlichen Rückschläge nach 1873 — obwohl die stärksten Impulse gegen das laisser faire von ihnen ausgingen —, um den Glauben an die Selbstregulierungskraft der internationalen und nationalen freien Konkurrenz zu erschüttern. Schon vorher hatten sich warnende Stimmen, zumal von seiten des Handwerks, erhoben. Allein sie konnten sich nicht zur Geltung bringen. Den Tenor bildeten die fortschrittlich Gesinnten und in der Tat schien es ja auch so, als ob nur die Freiheit des wirtschaftlichen Handelns das Maximum wirtschaftlicher Wohlfahrt verbürge.

Diese Entwicklung kommt natürlich in der Stellung des Gewerbes zum Verdingungswesen besonders prägnant zum Ausdruck. In der Verdingung wird die Konkurrenz sozusagen potenziert und wenn man schon vom Staat eine gewisse Regelung der allgemeinen ökonomischen Bedingungen verlangte, so erwartete man sie erst recht bei seiner eigenen wirtschaftlichen Betätigung. Die Volksvertretungen stehen nicht mehr in direkter Opposition zur landesherrlichen Baulust, sie begnügen sich nicht allein damit, die Interessen des Steuerzahlers durch eine knauserige Anwendung ihres Budgetrechts und Empfehlungen zu billigster Beschaffung wahrzunehmen, sondern beginnen — den Wünschen ihrer Wähler Rechnung tragend — den Produzentenstandpunkt einzunehmen und für die Verwendung der bewilligten Summen einen Zuschlagsmodus zu verlangen, der die schrankenlose Konkurrenz mit ihren offenkundigen Schäden eindämmt. Daß sich während der Zeit des Fiskalismus alle jene Mißstände in besonderem Maße eingenistet hatten, die noch heute am Verdingungswesen getadelt werden, war kaum in Abrede zu stellen, deren Ausschaltung aber um so dringlicher zu fordern, je mehr die spezifisch technischen Beschaffungsschwierigkeiten der Behörde als überwunden gelten konnten und die Beamten über eine genügende geschäftliche Erfahrung verfügten.

Es galt, eine Regelung zu finden, die das wirtschaftspolitisch Mögliche in Einklang brachte mit dem sachlich, d. h. fiskalisch Notwendigen. Dieser Leitsatz muß die ganze Diskussion des Verdingungswesens beherrschen, wenn anders man sich nicht in abstrakten Forderungen verlieren will, die absolute Lösungen propagieren und dabei vergessen, daß alle derartige Vorschläge an der Tatsache scheitern müssen, daß keine Verdingungsordnung — und am wenigsten eine

unrealistische — aus den Unternehmern Engel, die Beamten aber unfehlbar machen kann. Die einzelne Verdingung findet gegenüber den radikalen Vorschlägen ihre Grenzen in der Unvollkommenheit der mit ihr befaßten Menschen und in ökonomisch-fiskalischen Notwendigkeiten. Die Verdingungsordnung als generelle Regelung muß diese Gegebenheiten beachten, sie kann nur die Bedingungen schaffen, innerhalb derer sich ein möglichst reibungsloser Ausgleich vollzieht. Diese Feststellung ist natürlich keineswegs als Ausdruck reformerischer Resignation zu werten. Aber man muß erkennen, wo der Punkt liegt, von dem ab die Diskussion ins Irreale abgleitet. Sowenig sich das System des Fiskalismus von heute auf morgen aufbauen ließ, sowenig kann der Einbau und die praktische Handhabung wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte eine Sache von Verordnungen allein sein. Hierzu bedarf es jahrelanger zäher Einzelarbeit — eine Parallele bietet etwa der Aufbau eines Handelsvertragssystems —, die allerdings unter methodisch leitenden Grundgedanken stehen muß.

Wir wollen nunmehr die einzelnen Forderungen des Gewerbes grundsätzlich daraufhin untersuchen, inwieweit sie durchführbar und zweckmäßig sind oder den obigen Leitsätzen widersprechen. Dabei werden wir die Beschwerden, welche die rechtliche Vormachtstellung der Behörde angehen, nur streifen, um desto ausgiebiger die wirtschaftlichen Fragen behandeln zu können. Ganz ausschalten läßt sich die rechtliche Seite des Problems nicht; denn die weitgehenden Rechtsvorbehalte der Behörde begründen ihr ökonomisches Übergewicht und deren Änderung ist Voraussetzung für die Reformen in wirtschaftlicher Beziehung. Aus den prinzipiellen Erwägungen läßt sich dann ein Beurteilungsmaßstab für das bis heute Geleistete gewinnen.

Wie sehr auch die Wünsche des Groß- und Kleingewerbes auseinandergingen, Einmütigkeit bestand hinsichtlich der Forderungen, die eine Änderung des Verfahrens und der Vertragsbedingungen zum Inhalt hatten. Der Fiskalismus ist gekennzeichnet durch ein Verfahren, das alle Rechte für die Behörde in Anspruch nimmt, denen keinerlei Pflichten derselben oder gar Rechte des Unternehmers entsprechen. Es bedeutet grundsätzlich Unterwerfung (Submission) und macht den Submittenten abhängig von dem Belieben des Beamten. Die Bedingungen trugen den Charakter einer bindenden Instruktion und wer mit einer Lieferung oder Leistung „in die Dienste" der Behörde trat, nahm sie gleichsam wie von einem Vorgesetzten entgegen[22]. Demgemäß war das Streben des Gewerbes auf Gleich-

[22] Huber erklärt dies (a. a. O., S. 165/66) erstens aus der Geschichte des Vergebungswesens, in deren Anfängen die Zuwendung eines Auftrages tatsächlich eine Begünstigung war, und zweitens daraus, daß unsere Be-

berechtigung und Gegenseitigkeit gerichtet, auf die Anerkennung von Grundsätzen des Geschäftsverkehrs, wie sie unter Privaten üblich sind.

Im einzelnen bezog sich die Kritik im Anbietungsverfahren auf die Vollständigkeit der Verdingungsausschreibung, auf die Nachgebote und auf die Termine; im Zuschlags- und Abwicklungsverfahren wünschte man Beschleunigung der Zuschlagserteilung, der Abrechnung und Abschlagszahlungen, ferner eine sachgemäße Behandlung der Aufbesserungsgesuche, Änderung des Zwangsverfahrens und der Publizität. Mit Bezug auf die Vertragsbedingungen hatten sich Mißstände in den technischen und administrativen Bestimmungen herausgebildet. Bei den letzteren handelte es sich im wesentlichen um die Konventionalstrafe, die Kaution, die Mehr- oder Minderleistung, die Abschlagszahlung, das Schiedsgericht, die Garantiezeit und die Bestimmungen über die Unterbrechung oder Einstellung der Arbeit.

Was den ersten Punkt, die Vollständigkeit des Verdingungsausschreibens — heute sagt man Leistungsbeschreibung — angeht, so wird er später in Verbindung mit seinem organisatorischen Gegenstück, der Zergliederungsliste, im einzelnen behandelt. Wir haben es hier mit einer Ursache für typische Verdingungsmißstände zu tun, die, wie kaum eine andere, nur durch unverdrossene Arbeit beider Parteien am Detail behoben werden kann. Zugleich zeigt die Entwicklung dieser Frage deutlich, wieviel Zeit eine wirkliche Reform von ihrer ersten Forderung bis zu ihrer Durchführung gebraucht.

Daß die genaue Beschreibung des Gegenstandes und des Umfangs der Leistung eine unumgängliche Vorbedingung genauer Kalkulation sei, daß ohne sie das Verdingungsangebot auf willkürlichen Schätzungen beruhe, hatte man schon sehr früh erkannt. Bereits während der Frühzeit des Fiskalismus wurde über die mangelhafte Festlegung der Nebenleistungen geklagt; indessen blieben diese Stimmen doch vereinzelt. Andere Fragen waren vordringlicher. Zudem hielten sich die verlangten Leistungen in Grenzen, die man übersehen konnte. Wo aber neuartige und technisch komplizierte Gegenstände nachgefragt wurden — wie etwa Eisenbahnen oder Brücken —, hatten die für solche Leistungen in Betracht kommenden industriellen Werke ein natürliches Übergewicht gegenüber der Behörde. Erst die aus der Verbreitung und Intensität der Konkurrenz hervorgewachsenen organisatorischen Zusammenschlüsse in Verbänden, Gewerbevereinen usw., wozu später (nach 1869) als besondere Vertretung des Handwerks die Handwerkskammern traten, ver-

---

hörden Bedingungen und Handhabung der Submission von Frankreich übernahmen, wo von jeher die Stellung des Fiskus eine übergeordnete oder jedenfalls von der eines koordinierten Kontrahenten weit entfernt war.

mochten den Forderungen nach Ausarbeitung des Verdingungsanschlages hinsichtlich exakter Beschreibung der Maße, der Festlegung der Nebenleistungen, der Zeichnungen und der genauen Formulierung der Bedingungen das nötige Gewicht zu geben. In Denkschriften, Eingaben und Jahresberichten jener Zeit[23] wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die oberflächliche Art der Ausschreiben den aleatorischen Charakter der Verdingung noch verstärke und den Hauptgrund für das Eindringen unreeller Elemente in das Geschäft mit dem Staate und das Fernbleiben der soliden Unternehmer bilde. Diesen Darlegungen hätte sich auf die Dauer nicht einmal eine rein fiskalisch eingestellte Verwaltung verschließen können. Es ist offensichtlich, daß eine Praxis, die sich durch neue und komplizierte juristische Bedingungen vor allen Eventualitäten der tatsächlichen Ausführung der Arbeiten zu schützen sucht, am Ende für den Fiskus selbst zum Schaden ausschlagen muß. Denn indem sich mehr und mehr Unternehmer von Geschäften fernhalten, die ein Maß von Wagnis in sich tragen, das der rechnende Gewerbetreibende nicht übernehmen kann, ohne die Existenz seines Betriebes aufs Spiel zu setzen, wird das Feld der Verdingungen frei für Spekulanten aller Art, die entweder durch schlechteste Leistungen oder Nichtbezahlung ihrer Lieferanten u. ä. auf ihre Kosten kommen und so gleichermaßen den Fiskus wie das solide Unternehmertum schädigen. Aber obwohl hier die Interessen des Gewerbes und die des Fiskus durchaus auf einer Linie lagen, wurde z. B. in Preußen doch erst am 24. Juni 1880 mit einem Erlaß des Arbeitsministeriums für die ihm unterstellten Ressorts zu dieser Frage folgendes festgelegt: „In den Submissionsbedingungen muß stets der Gegenstand der Ausschreibung möglichst bestimmt bezeichnet werden. Namentlich ist dafür Sorge zu tragen, daß etwaige Nebenleistungen, wie die Herstellung von Zufuhrwegen, Beschaffung von Wasser für Maurerarbeiten usw., sich ihrem vollen Umfange nach klar übersehen lassen und besondere Umstände, welche die Ausführung erschweren, ihrer Wirkung nach genügend beurteilt werden können.“ Auch der spätere Erlaß des preußischen Arbeitsministeriums vom 15. Juli 1885, die sog. revidierte Submissionsordnung — dem ausgiebige Verhandlungen der Regierung mit dem Gewerbe vorausgegangen waren[24] —, sowie alle folgenden Verdingungsordnungen Preußens und der Bundes-

[23] So Eingabe des Bremer Gewerbe- und Industrievereins 1877, Denkschrift des Vereins „Berliner Baumarkt“ von 1879, Eingabe der Lübeckischen Gewerbekammer von 1881 u. a.

[24] Verhandlungen der von dem kgl. preuß. Arbeitsministerum einberufenen Delegiertenkonferenz zur Beratung einer Reform des Submissionswesens vom 13./14. November 1884. Es waren etwa 60 Delegierte der Industrie, der Architektenschaft, des Baugewerbes, der Textilindustrie, der Maschinenindustrie, der Berliner Kaufmannschaft usw. erschienen.

staaten enthielten diesen Grundsatz stets. Mit Bestimmtheit läßt sich nicht sagen, ob die Behörde damals schon mehr das Ziel verfolgte, im eigenen Interesse unreelle Bieter abzuschrecken und den Kreis der tüchtigen Unternehmer bei den Vergebungen zu erweitern, also im Grunde fiskalisch dachte, oder ob sie bewußt und direkt von wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten ausging.

Soviel ist gewiß, daß die Entwicklung über die Allgemeinen Bestimmungen des preußischen Ministers der öffentlichen Arbeiten vom 23. Dezember 1905 und den Erlaß vom 4. September 1912, wo im Art. II, 1, 2 gesagt wird, daß „nicht allein das Interesse der Verwaltung, sondern auch die Rücksicht auf die Unternehmer, nicht zum wenigsten dabei auch die Rücksicht auf die Handwerker" es erfordere, „die zur Ausschreibung gelangenden Gegenstände in allen wesentlichen Beziehungen bestimmt zu bezeichnen, für alle die Preisbestimmung beeinflussenden erheblichen Nebenumstände vollständige, eine zutreffende Beurteilung ermöglichende Angaben zu machen", ferner über die verschiedenen Modifikationen während des Krieges[25] und der Inflationszeit bis zur Verdingungsordnung für Bauleistungen[26] eine ganz deutliche Tendenz nicht nur zur Überwindung des Fiskalismus, sondern auch zu aktiver Gewerbepolitik zeigt. Tatsache ist weiterhin, daß, wo und wann immer mit den Anordnungen der höheren Behörde von den ausführenden Dienststellen ernst gemacht wurde, dies zum Nutzen des Gewerbes und des Fiskus gereichte.

Unterdessen hören trotz des unzweifelhaft besten Willens der oberen Behörde, in dieser Frage eine den Wünschen des Gewerbes entsprechende Änderung herbeizuführen, die Klagen bis zum heutigen Tage nicht auf. Die durch alle neueren Verdingungsregelungen gehende Vorschrift zu genauer Baubeschreibung blieb als Reform auf das Wollen und Können Einzelner angewiesen, von einer generellen Änderung war lange Jahre wenig zu spüren. Die Erklärung hierfür liegt nahe: es ist schwer, einen Grundsatz, dessen praktische Anwendung ein überdurchschnittliches Maß von Sachkenntnis und in vielen Einzelfragen eine loyale Zusammenarbeit mit dem Gewerbe erfordert, mit Hilfe eines Verordnungsparagraphen allein erfolgreich durchzuführen. Solange diese Zusammenarbeit nicht ebenfalls — zum mindesten — empfohlen und die Anwendung der Verordnung im einzelnen überwacht wurde, blieb die Reform auf dem Papier, bzw. konnte zu leicht umgangen werden, da substantiierte Beschwerden von seiten der Unternehmer aus Furcht vor Ausschaltung bei späteren Vergebungen fast nie an die Verwaltung gelangten. Dieses Fehlen der notwendigen Voraussetzungen verhinderte vor allem die

[25] Erlasse vom 14. Dezember 1918; 15. März 1919; 8. Juli 1919.
[26] Vom 6. Mai 1926.

günstigen Auswirkungen der guten Absichten der Regierung. Immerhin war mit dem Prinzip der absoluten Eigenmächtigkeit der ausführenden Organe gebrochen und der Weg zu wirklicher Reform in dieser Frage von der Regierung — wenn auch nur programmatisch — freigelegt. Mehr und mehr mußten sich die Beamten von der Akribie in der Gestaltung juristischer Bedingungen weg und zu genauerer Ausgestaltung der technischen Einzelheiten wenden. Es wird sich später zeigen, daß die Anordnungen der Behörden in dieser Hinsicht, wie wenig auch die strikte Befolgung derselben überprüft wurde, doch insoweit einen erzieherischen Wert hatten, als sie die nachlässigen Beamten bei jeder Verdingung von neuem zu pflichtgemäßem Handeln aufriefen, diejenigen aber, die mit der Vorschrift Ernst machten, bei der Vielgestaltigkeit der Leistungen und der Unmöglichkeit der Beherrschung aller technischen Möglichkeiten in einen sachlich notwendigen und regierungsseitig gewünschten Kontakt mit den Vertretern des Gewerbes brachten. Als durch die VOB. die Vollständigkeit des Leistungsbeschriebs und die Zusammenarbeit mit dem Gewerbe erneut und mit nicht mißzuverstehender Deutlichkeit festgelegt wurde, war dies für viele Behörden bereits die nochmalige Bestätigung einer alten Praxis. Mit der Inanspruchnahme von Vertretern des Gewerbes konnte sich allerdings die Mehrzahl der Beamten am wenigsten befreunden. Auch hier ginge man durchaus fehl, wenn man darin lediglich Bequemlichkeit und Dünkelhaftigkeit sehen wollte. Wir stellten fest, daß es zum Wesen der Verdingung gehört, durch ein streng geregeltes und fast unpersönliches Verfahren die absolute Integrität der Beamten zu sichern. Das ist einer der unbestreitbaren Vorzüge gegenüber der freihändigen Vergebung, zugleich aber ein ganz großer Nachteil, wenn die geforderten Leistungen in ihrer Vielfalt nur mehr von Spezialisten übersehen werden können. Tritt dieser Zustand ein, so muß das Verfahren gelockert werden; aber indem sich der Beamte bemüht, die Nachteile aufzuheben, d. h. Vertreter des Gewerbes zu Rate zieht, gerät er leicht in den Ruf der Parteilichkeit. Denn Mißvergnügte gibt es immer. Aus diesem Grunde vermieden vor dem Erlaß der VOB. vielfach gerade reformfreundliche Beamte von strengster Rechtlichkeit den Verkehr mit dem Gewerbe; hatten doch die diesbezüglichen Paragraphen mehr den Charakter einer Empfehlung, die man verhältnismäßig leicht umgehen konnte, während eine anonyme Beschwerde über Parteilichkeit mit ärgerlichen Verhandlungen und Verteidigungen gegenüber der höheren Behörde verbunden war. Stellt man nun die Frage, wie mit den Nachteilen des Verdingungsverfahrens im Punkte der Ausschreibung auch die berechtigte Scheu der Beamten vor dem Gerede Mißvergnügter behoben werden kann, so bietet sich nur e i n Weg für die Reform. Es ist dies — grundsätzlich gesehen — die Ausbildung von strengen Formen der Zusammenarbeit,

deren Objektivität niemand anzuzweifeln vermag. Rothacker gebührt das Verdienst, hierfür brauchbare Vorschläge gemacht und sie mit Erfolg in die Tat umgesetzt zu haben. Er regte die Bildung von regionalen Ausschüssen an, in denen Vertreter der Behörden und des Gewerbes mit der Aufgabe betraut wurden, in gemeinsamer Arbeit Leistungsbeschriebe zu entwerfen, die eindeutig sind und die technisch besten und qualitativ einwandfreiesten Ausführungen umreißen. Diese Verzeichnisse sollen dem einzelnen Baubeamten eine klare Kennzeichnung der gewünschten Leistung ermöglichen und mit der Einführung derselben im Bezirk kann in der Tat niemand mehr Zeitmangel oder einen ähnlichen Einwand für mangelhafte Baubeschreibung geltend machen. Dieser Weg für eine wirkliche Reform hat von Westfalen und dem Rheinland her seinen Ausgang genommen. Trotz langjähriger Arbeit stehen wir erst im Anfang. Das Reformwerk ist vollendet, wenn alle größeren Bezirke des Reichs in ähnlicher Weise verfahren. Es bleibt dann eine offene Frage, ob die gesammelten Erfahrungen einen zentralen Niederschlag in allgemeinen Normen finden können.

Eine der ärgerlichsten Erscheinungen während der fiskalischen Ära war die Zulassung von Nachgeboten. Immer wieder kam es vor, daß nach Öffnung der Offerten unter den Mindestfordernden eine erneute Konkurrenz entfacht wurde, so daß diejenigen, die im Vertrauen auf die Einhaltung der von der Behörde selbst aufgestellten Bedingungen eine ihren Verhältnissen entsprechende Kalkulation aufgestellt hatten und unter Umständen von weither zum Eröffnungstermin angereist kamen, wie z. B. der „Allg. Submissionsanzeiger", Jahrg. 1883, Nr. 37, ausführt, „düpiert und wissentlich um ihre Zeit und ihr Geld gebracht waren, um keinen anderen Ausdruck zu gebrauchen". In den Gewerbekammer- und Verbandsberichten jener Zeit reißen die Klagen über Nachgebote, die natürlich das „Schleudersystem" vollends großziehen, nicht ab. Die prinzipielle Beurteilung und Verurteilung der Möglichkeit von Nachgeboten angehend, macht Huber[27] mit Recht geltend: „Gerade in der geheimen Abgabe der Preise, geheim für die Verwaltung, geheim für die Unternehmer unter sich, liegt die Gerechtigkeit der unumschränkten öffentlichen Submissionen. Das Resultat der geheimen Preisgabe soll ein bestimmtes, ein unanfechtbares sein. Ihr Zweck besteht gerade darin, die häufig vorkommenden Unregelmäßigkeiten bei der Handhabung der Bestimmungen über die Auswahl aus der Reihe der Submittenten abzuschneiden, welche entweder als allgemein geltende bestehen, oder für den besonderen Fall, um den es sich handelt, in den speziellen Bedingungen getroffen sind. Zu diesem Behufe der Beseitigung von Willkürlichkeiten regelt an Stelle des beliebigen Ermessens eines

[27] A. a. O., S. 197, 198.

Beamten oder einer Kommission ein objektives Gesetz die Auswahl unter den Submittenten: und dieses Gesetz ist die obligatorische Einhaltung des Eröffnungstermins. Die Submission ist unter allen Umständen als geschlossen zu erachten, sobald die erste Offerte geöffnet ist; von diesem Augenblick ab dürfen keinerlei Verhandlungen zwischen der Verwaltung und den einzelnen Submittenten über den Gegenstand der Submission, über einzelne Bedingungen oder Preise stattfinden... Keinesfalls aber darf nach der Submission eine freihändige Vergebung an einen der Submittenten stattfinden." Weder in dem genannten Erlaß von 1884 noch in dem von 1885 wurde ausdrücklich von einer Aufhebung der Nachgebote gesprochen. Indessen geht doch aus dem Sinn des § 6 (Erl. 1885), der sich mit dem Termin zur Eröffnung der Angebote befaßt, hervor, daß die Möglichkeit derselben ausgeschlossen sein soll. Seitdem werden auch Klagen über diesen Punkt zunehmend seltener. Aber erst die VOB. bestimmt in § 25[28] ganz eindeutig, daß Verhandlungen über Änderungen des Angebots oder der Preise unstatthaft sind.

Natürlich kann das Ergebnis einer Ausschreibung derart sein, daß die Behörde nicht in der Lage ist, auch nur ein einziges der Angebote ernstlich in Betracht zu ziehen. Für diesen Fall muß ihr das Recht der Ungültigkeitserklärung der Verdingung vorbehalten werden. Tritt er ein, so sind die Bedingungen und Unterlagen einer Überprüfung zu unterziehen, auf Grund derer die erneute Ausschreibung erfolgt. Auf diese Weise allein wird die unbedingt notwendige Objektivität des Verfahrens gewährleistet.

Ein beliebter und heute noch nicht ganz ausgerotteter Modus der Umgehung des Verbots von Nachgeboten liegt in der absichtlichen Herbeiführung von Rechenfehlern. So kam es oft vor, daß gewitzte Unternehmer bei Behörden, die von sich aus Nachgebote systematisch ausgeschlossen hatten, ihr Ziel erreichten, indem sie entweder schon sich bei der Summe der Einheitspreise verrechneten oder bei der Addition der Einheitspreise auf eine falsche Gesamtsumme kamen. Wurde bei der behördlichen Nachrechnung der Fehler entdeckt und eine „ausdrückliche Erklärung" von ihnen gefordert, so gingen sie unter

[28] Vgl. § 25 VOB.: 1. Der Auftraggeber darf mit einem Bieter nur verhandeln, um sich über seine wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit, über das Angebot selbst, über die geplante Art der Durchführung, über etwaige Abänderungsvorschläge, über Ursprungsorte oder Bezugsquellen von Werkstoffen usw. zu unterrichten und um die Angemessenheit der Preise, nötigenfalls durch vorzulegende Preisermittlung, zu prüfen. Die Ergebnisse solcher Verhandlungen sind geheimzuhalten.

2. Verweigert ein Bieter die geforderten Aufklärungen und Angaben, so kann sein Angebot unberücksichtigt bleiben.

3. Andere Verhandlungen, insbesondere über Änderungen des Angebots oder der Preise, sind unstatthaft.

das äußerste Angebot und erlangten durch diese Hintertür den Auftrag. Es besteht kein Zweifel, daß die geforderten Abhilfemittel — nur die Einheitspreise oder nur die Gesamtpreise gelten zu lassen — nicht genügen. Im Sinne des strengen Verdingungsverfahrens liegt nur die Abweisung eines jeden Angebots, das Rechenfehler enthält. Diese Praxis erzieht die Unternehmer zu schärfster Aufmerksamkeit sowohl bei der Abfassung der Kalkulation als auch bei der Niederschrift des Angebots; überdies spricht eine starke Vermutung dafür, daß gerade die bewußten Rechenfehler von denjenigen Unternehmern gemacht werden, welche ohne Rücksicht auf ihren Ruf und ihre Lieferanten und ohne wirklich zu rechnen, aus dem Auftrag ein Spekulationsobjekt machen. Diese aber muß eine nicht rein fiskalisch eingestellte Behörde ohne Rücksicht auf einen oft imaginären Preisvorteil von vornherein von der Verdingung fernzuhalten suchen.

Im Anbietungsverfahren unterscheidet man den Verdingungstermin von dem Vollendungstermin. Der Verdingungstermin läuft von der öffentlichen Ausschreibung bis zum Tage der Angebotseröffnung. Beim Vollendungstermin handelt es sich um die Frist, die vom Zuschlag bis zur Fertigstellung der nachgefragten Leistung gestellt ist. Vor dem Verdingungstermin liegt die Zeit von der Bewilligung einer Sachbeschaffung bis zur Ausschreibung, die Zeit der technischen Planung; zwischen der Eröffnung der Angebote und dem Zuschlag beschäftigt sich die Behörde mit der Prüfung der Offerten.

Die Bemessung dieser vier Termine war während der fiskalischen Ära ganz und gar in das Belieben der ausführenden Behörden gestellt. Sei es, daß sie sachgemäß gehandhabt, sei es, daß im Polizeistaat eine gewisse Willkürlichkeit der Behörden ohne Widerstand getragen wurde — man hörte lange Jahre keine Klagen über diesen Punkt des Verdingungsverfahrens. Erst gegen Ende des Fiskalismus wurden mit der Kritik an dem bestehenden Verfahren auch die Mißstände, soweit sie sich mit Bezug auf die Termine herausgebildet hatten, im besonderen verurteilt.

Das Gewerbe hat ein vitales Interesse an der Kürze des Planungs- und des Zuschlagstermins, dagegen wünscht es eine normale Zeitspanne für die sorgsame Aufstellung seiner Kalkulation — also dem Verdingungstermin — und die Herstellung des übertragenen Werkes, den Vollendungstermin. In der behördlichen Praxis aber hatte sich vielfach ein ganz entgegengesetztes Verhalten eingebürgert. Wo tunlichste Kürze des Verfahrens am Platze ist, war man gemütlich, und wo es galt, ausreichende Fristen zu bewilligen, legte man eine ungeduldige Hast an den Tag.

Die Verschiedenartigkeit der Leistungen und der dadurch bedingten Vorarbeiten verbietet es, hinsichtlich der Termine den Beamten an festumgrenzte Fristen zu binden. Dies trifft vor allem für den

Planungstermin zu. Hier muß dem Beamten eine gewisse Freiheit der Disposition gewahrt bleiben. Er soll in der Lage sein, die Ausschreibung von Bauten und Lieferungen, soweit die Dringlichkeit des Bedarfs es erlaubt, auf Zeiten der Geschäftsstille zu verlegen. Allein, das schließt nicht aus, daß für die beschlossene Ausschreibung selbst die nötigen Entwürfe, Berechnungen und andere Unterlagen in möglichster Kürze bereitgestellt werden, damit im Verdingungs- und Vollendungstermin nicht ohne Not mit der Zeit gespart werden muß.

Die Saumseligkeit in der Planung bewirkt sogleich einen zweiten, tiefergreifenden Fehler; denn die verlorene Zeit ist zunächst nur durch Verkürzung der Angebotsfrist auszugleichen. Das aber bedeutet eine ernsthafte Behinderung des Offerenten bei der Aufstellung seiner Kalkulation. Sofern er nicht am Orte der Ausschreibung ansässig ist, hat er keine Möglichkeit zur Einsichtnahme der genauen Zeichnungen; ferner, wenn die Leistung es erfordert, sich von der Baubeschaffenheit, den Zufahrtswegen, der Beschaffung von Wasser usw. zu überzeugen. Auch andere für die Kostenermittlung notwendige Bedingungen, wie Preise bestimmter Materialien, Löhne und Transportmöglichkeiten können nicht mit genügender Sorgfalt festgestellt werden. Der gewissenhafte Unternehmer, auf dessen Beteiligung der Fiskus gerade besonderen Wert legen sollte, muß demnach der Ausschreibung fernbleiben oder zuletzt alle Ungewißheiten eines übereilten Angebotes auf sich nehmen und schließlich in der Ausführung zu unreellen Mitteln greifen, um sich vor größtem Schaden zu schützen.

Der erste Fehler potenziert sich in seiner Wirkung, wenn die Behörde den definitiven Zuschlag ungebührlich in die Länge zieht. Die früher übliche Zeit von 4 bis 6 Wochen ist in keiner Weise zu rechtfertigen[29]. Es hatte sich ein unerträglicher Formalismus eingenistet, der, ohne dem Staat Nutzen zu bringen, sehr oft für den Anbieter zum Schaden ausschlug. Der Anbieter ist während des Zuschlagstermins an sein Angebot gebunden. Er muß inzwischen eingetretene und nicht voraussehbare Preissteigerungen in Kauf nehmen. Anderweitigen Nachfragen und Ausschreibungen kann er, soweit es sich um belangreichere Objekte handelt, nicht nachgehen. Tat er es im Interesse der Beschäftigung seines Betriebes doch, so werden ihm bei Zuschlag auf mehrere Offerten Schwierigkeiten entstehen, da seine Einrichtungen der Größe der gleichzeitigen Aufträge nicht gewachsen sind. Im umgekehrten Falle aber, d. h. wenn er das Ergebnis der ersten Verdingung unter Vernachlässigung anderer Objekte abwartet, sieht er sich beim Ausbleiben des Zuschlags einer peinlichen Beschäftigungslosigkeit gegenüber.

---

[29] Als Norm wenigstens; natürlich kommen schwierige Objekte vor, die eine langwierige Prüfung notwendig machen.

Es wurde deshalb seitens des Gewerbes gefordert, daß die Behörde die Zeit der Angebotsprüfung auf das Maß des unbedingt Erforderlichen herabsetze und jeden unnötigen Formalismus ausschalte. Huber [30] wünscht in Erweiterung dieser Forderung eine bereits in der Ausschreibung festgesetzte kurze Zuschlagsfrist, nach deren Ablauf dem Bewerber das Recht zum Rücktritt einzuräumen sei, falls nicht innerhalb derselben der Zuschlag erfolge.

Die Regierung verschloß sich nicht der Stichhaltigkeit der vorgebrachten Beschwerden und Wünsche. Der bekannte Erlaß von 1885 setzt im § 4 die Zuschlagsfrist betreffend fest:

„Die Zuschlagsfristen sind in allen Fällen, insbesondere aber bei Lieferungen solcher Materialien, deren Preise häufigen Schwankungen unterliegen, möglichst kurz zu bemessen. — Dieselben dürfen den Zeitraum von 14 Tagen bzw. wenn die Genehmigung höherer Instanzen einzuholen ist, von 4 Wochen in der Regel nicht überschreiten."

Diese Anordnung, die mit der Praxis des Fiskalismus grundsätzlich brach und sich dem Standpunkt des Gewerbes wenigstens näherte, wurde auch in späteren Verdingungsregelungen beibehalten und erst in der VOB. den ursprünglichen Forderungen angeglichen, indem § 20 bestimmte, daß der Zuschlag möglichst bald, in der Regel innerhalb von 12 Werktagen nach Angebotseröffnung erteilt werden solle. Eine längere Zuschlagsfrist kann — und damit wird das unbestimmte „in der Regel" präzisiert — in begründeten Ausnahmefällen vorbehalten werden. Bis zum Abschluß der Zuschlagsfrist ist der Bieter an sein Angebot gebunden.

Wir hatten gesagt, daß die erste fehlerhafte Terminfestlegung über eine zu kurze Angebotsfrist in ihrer Wirkung dann potenziert wird, wenn der Zuschlag unverhältnismäßig lange auf sich warten läßt; denn nun muß die bei den Vorbereitungen vergeudete Zeit durch Beschleunigung der Arbeit wieder eingeholt werden. Ein verkürzter Lieferungstermin aber bringt vielerlei vermeidbare Unzuträglichkeiten in die Verdingung. Unternehmer, welche von vornherein die Konventionalstrafe für Terminüberschreitungen einkalkulierten, haben wenig Aussicht auf den Zuschlag; andere, die vorsichtigerweise die Bedingung eines längeren Termins in ihrem Angebot machen, schließen sich nach der bestehenden Regelung selbst aus. Es bleiben demnach wiederum die Unreellen und die Leichtsinnigen übrig, die auf die Nachsicht der Behörde spekulieren. Beharrt sie — wie es unbedingt zu fordern ist — streng auf den Vertragsbedingungen, so wird sie entweder schlecht bedient oder sie ruiniert den Unternehmer durch den Abzug der Konventionalstrafe. Übt sie indessen Nachsicht, so setzt sie sich gegenüber sämtlichen reellen Unternehmern ins Unrecht. Natürlich kann es auch vorkommen, daß

[30] A. a. O., S. 209.

ein Bewerber alles in Bewegung setzt, um seine Verpflichtungen zu erfüllen; er wird dann durch erhebliche Neueinstellung von Arbeitern und durch Maschinenanschaffungen die Fristen einzuhalten versuchen. Meistens mit dem Erfolg, daß er nach der Abwicklung des Auftrags unter Überkapazität und Beschäftigungsmangel leidet, also per Saldo mit Verlust abschließt. Vor allem das Handwerk litt unter diesen falschen Termindispositionen; hier war es in der Tat so, daß der Vorsichtige der Verdingung ganz fernblieb, während der Unreelle durch Pfuscharbeit das ganze Gewerbe bei den Behörden in unverdienten Mißkredit brachte und der Leichtsinnige an dem übernommenen Auftrag unter allen Umständen zugrunde ging.

Die Klagen über bürokratische Willkür unter völliger Vernachlässigung des ökonomischen Gesichtspunktes in der Festsetzung der Termine wurden in den 70er Jahren immer dringlicher. Es gab kaum eine Versammlung von Industriellen und Handwerkern, die diesen Mißstand nicht besonders hervorhob und die Regierungen um Abhilfe ersuchte. Sie konnten dabei um so eher auf Gehör rechnen, als die Schäden, die dem soliden Gewerbe durch Bequemlichkeit und Willkür der unteren Behörden zugefügt wurden, auch zugleich empfindliche Schäden für den Fiskus waren. Wie überhaupt im Verdingungswesen wegen der Verschiedenartigkeit der geforderten Leistungen, der mannigfachen Unterschiede hinsichtlich der Personenkreise, ja der Eigenart jeder einzelnen Verdingung nur selten der einzelne Schritt speziell geregelt werden kann, so ist es insbesondere — wie schon erwähnt — in der Frage der Termine nicht möglich, Vorschriften zu machen, die den getadelten Mißstand ein für allemal ausräumen. Dieser Tatsache sahen sich auch die an sich gewerbefreundlich eingestellten Regierungen gegenüber. Die Anweisung, die beispielsweise Preußen in seinen Erlassen von 1880 und 1885 gab, begrenzt darum lediglich die Termine für Regelfälle. So wird für den Verdingungstermin bei kleineren und nicht schwer zu beschaffenden Lieferungen eine Frist von 14 Tagen, bei größeren Arbeiten eine solche von 4 Wochen festgelegt (§ 3, Bestimmung des Eröffnungstermins, Erl. v. 1885). Ähnlich verfuhr sie bezüglich des Zuschlagstermins. Sie gab damit eindeutig zu verstehen, daß sie für diese beiden Termine tunlichste Beschleunigung des Verfahrens wünschte, damit die Vollendungsfrist zum Nutzen des Fiskus und des Gewerbes keine Beeinträchtigung zu erfahren braucht. Auf diesen regierungsseitig ausgesprochenen Grundsatz kommt es an. Wesentlich ist hieran weniger das Limit — die Termine werden bei sachgerechter Behandlung oft noch beschleunigt, manchmal aber auch verlängert werden müssen — als die Aufhebung eines Verhältnisses, das dem Beamten jedes Maß von Willkür gestattete, ohne dem Submittenten ein korrespondierendes Beschwerderecht zu geben. Die VOB. schränkt in ihrem Verfahrensteil das Ermessen der unteren Behörden noch

mehr ein. Sie bestimmt für die Angebotsfrist in § 19 Abs. 1 folgendermaßen:

„Für die Bearbeitung der Angebote sind ausreichende Fristen vorzusehen, bei kleinen, nicht dringlichen Bauleistungen nicht unter sechs Werktagen. Dabei ist zu berücksichtigen, ob entfernte Baustellen besichtigt oder Angebotsunterlagen beschafft werden müssen."

Mit Bezug auf die Zuschlagsfrist wird in § 20 Abs. 1 angeordnet:

„Der Zuschlag soll möglichst bald, in der Regel innerhalb 12 Werktagen nach Angebotseröffnung erteilt werden. Eine längere Zuschlagsfrist kann in begründeten Ausnahmefällen vorbehalten werden."

Was die Vollendungsfrist angeht, so heißt es im § 11:

„Die Fristen für die Ausführung der Leistung sind ausreichend zu bemessen unter Berücksichtigung der Jahreszeit, der Arbeitsverhältnisse und etwaiger besonderer Schwierigkeiten der Leistung. Außergewöhnlich kurze Fristen sind nur bei Dringlichkeit vorzusehen. Wenn ein erhebliches Interesse des Auftraggebers es erfordert, sind Einzelfristen für in sich abgeschlossene Teilleistungen zu bestimmen. Wird ein Baufristenplan aufgestellt, damit die Leistungen aller Unternehmer sicher ineinander greifen, so sollen nur die für den Fortgang der Gesamtarbeit besonders wichtigen Fristen als vertragliche Teilfristen bezeichnet werden. Ist die Übergabe von Zeichnungen oder anderer Unterlagen für die Einhaltung der Ausführungsfristen wichtig, so soll dieser Zeitpunkt ebenfalls festgelegt werden."

Diese Regelung der Fristen, die nach tatsächlichem Inhalt und Tendenz kaum über das in früheren Verdingungsordnungen Gebotene hinausgeht, ist vernünftig und entspricht durchaus den vorausgegangenen grundsätzlichen Erörterungen. Dennoch wäre es zweckmäßig gewesen, die Behörden zur Berücksichtigung der besonderen handwerklichen Verhältnisse hinsichtlich der Bemessung der Ausführungsfristen zu veranlassen. Es handelt sich hier darum, daß angesichts der unvermeidlichen Dehnbarkeit der Bestimmungen auch heute noch der Sinn des § 11 (VOB., Teil A) von vielen technischen Beamten dadurch umgangen wird, daß sie für die Ausführungsfristen auch dann Betriebe mit moderner technischer Einrichtung unterstellen, wenn Handwerksbetriebe ohne diese Produktionsbedingungen ebenfalls zur Ausführung in der Lage sind. Sie können sich aber, obwohl die Kostenlage keinen Hinderungsgrund bildet, an der Verdingung deshalb nicht beteiligen, weil die Lieferfrist zu kurz ist. Schreibt nun die Verdingungsordnung ganz konkret vor, daß in Fällen, in denen auch eine handwerksmäßige Herstellung in Betracht kommt, die Lieferfrist so bemessen werden muß, daß die Ausführung auch in nicht fabrikmäßig ausgerüsteten Betrieben ausschreibungsgemäß [31] erfolgen kann, so wird damit einem Wunsch des Handwerks Rechnung getragen, ohne daß der Fiskus einen Schaden erleidet.

[31] Natürlich muß eine entsprechende Einschränkung für dringliche Fälle gemacht werden.

Muß die Abgrenzung der Fristen bei der Besonderheit jedes Einzelfalles letztlich doch dem Eifer, der Sachkunde und dem Verantwortungsbewußtsein des ausführenden Beamten überlassen bleiben, läßt sich hier durch die Verdingungsordnung nur der Regelfall normieren, so ist ein weiterer Klagepunkt aus der Zeit des Fiskalismus, die Willkür in der Abrechnung und Abschlagszahlung durch klare und eindeutige Anweisungen aus der Welt zu schaffen.

Die Wünsche des Gewerbes betreffen, kurz gesagt, die Leistungen von Abschlagszahlungen überhaupt und den Wegfall jeder Verzögerung, baldige Abnahme nach Erstellung der Leistung, schnelle Revision und damit möglichste Verkürzung der Frist bis zur Endabrechnung.

Prinzipiell ist bezüglich des ersten Punktes zu bemerken, daß Abschlagszahlungen nach Maß der Lieferung oder Leistung ohne Zweifel gerechtfertigt sind. Der Unternehmer ist durch die Stellung der Kaution bereits in seiner finanziellen Bewegungsfreiheit gehemmt; er hat während des ganzen Baues fortwährend große Vorschüsse für Löhne und Materialien zu leisten. Diese starke Inanspruchnahme seiner Betriebsmittel wird untragbar und kann zur völligen Illiquidität oder zur Aufnahme kostenerhöhender Kredite führen, wenn die Abschlagszahlungen entweder ganz verweigert oder länger hinausgezögert werden. Auf der anderen Seite steht der Staat, der erst baut, wenn die Baugelder bewilligt und beschafft sind. Ihm entsteht durch die Vornahme von Abschlagszahlungen kein Nachteil; denn für etwaige vertragswidrige Handlungen des Unternehmers stehen ihm die Kaution und die bei der Endabrechnung verbleibende Restsumme zur Verfügung.

So klar sich dieser Sachverhalt auch darstellt und so sehr eine entsprechende Handlungsweise in der Linie einer für das Wohlergehen der Gesamtheit besorgten Verwaltung gelegen hätte — das Gegenteil war die Regel. Die meisten Unternehmer klagten darüber, daß Abschlagszahlungen entweder überhaupt nicht erstattet oder unter nichtigen Gründen verzögert wurden[32]. Ja es kam vor, daß man die Zahlung vorenthielt, um auf diese Weise den Unternehmer zur Aufgabe wohlbegründeter Rechte oder zum Eingehen auf nicht gegebene Verpflichtungen zu zwingen. Erst die Erlasse von 1880 und 1885 brachten eine Änderung der bestehenden unerträglichen Verhältnisse. Der erste setzte ganz präzise fest, daß für Arbeitsleistungen bis zur Höhe von $^5/_6$, für Materiallieferungen bis $^9/_{10}$ des Werts Abschlagszahlungen zu gewähren seien; der Erlaß von 1885 geht noch weiter, indem er zunächst generell bestimmt, daß Zahlungen aufs äußerste zu beschleunigen sind; bezüglich der Abschlags-

[32] Hierzu auch Krause, M., Zur Reform des Submissionswesens im Baugewerbe, Berlin 1898, S. 40, und Huber, a. a. O., S. 217 f.

zahlungen ordnet er im besonderen an, daß solche dann zu bewilligen sind, wenn sich die Zahlung infolge der notwendigen genauen Feststellung des Geleisteten oder Gelieferten verzögert oder sich die Ausführung über einen längeren Zeitraum erstreckt. Sie erstrecken sich auf die ganze Höhe des jeweilig verdienten Guthabens. Ist aber die genaue Festsetzung des Umfanges und der Güte des Geleisteten nicht angängig, so sind sie bis zu demjenigen Betrage zu leisten, welchen der abnehmende Beamte „nach pflichtmäßigem Ermessen" zu vertreten vermag. Eine alte Unsitte, Abschlagszahlungen ohne Grund zur Verstärkung der Kaution zu verwenden, hob er mit der Bestimmung auf, daß dazu nur insoweit Abschlagszahlungen einbehalten werden dürfen, als bereits Ansprüche gegen den Unternehmer entstanden sind, für welche die in der Kaution gegebene Deckung nicht ausreicht.

Der Erlaß von 1885 zeigt aufs neue die grundsätzliche Abkehr der Regierung vom fiskalischen Standpunkt. War früher der Submittent von der Gnade des Beamten abhängig, so wird ihm nunmehr ein bedingter Anspruch auf Abschlagszahlungen gewährt, dem sich auch Beamte, die nicht gewerbefreundlich eingestellt sind, nur in kompliziert gelagerten Fällen entziehen konnten. Allerdings blieb — über die Verdingungsordnung von 1905 hinaus — ein gewisser Ermessensspielraum bestehen, der sachlich nicht notwendig ist und den das Gewerbe gerne beseitigt gesehen hätte. Erst die VOB., Teil B, § 16 Abs. 1, bestimmt ganz eindeutig:

„Abschlagszahlungen sind auf Antrag in Höhe der jeweils nachgewiesenen vertragsmäßigen Leistungen in möglichst kurzen Zeitabständen zu gewähren. Die Leistungen sind durch eine prüfungsfähige Aufstellung nachzuweisen, die eine rasche und sichere Beurteilung der Leistung ermöglichen muß. Als Leistung gelten hierbei auch die angelieferten, aber noch nicht eingebauten Werkstoffe, wenn das Eigentum an ihnen dem Auftraggeber übertragen oder entsprechende Sicherheit gegeben wird. Vertragliche Gegenforderungen können einbehalten werden. Abschlagszahlungen sind möglichst rasch, spätestens 6 Werktage nach Einreichung der Aufstellung zu leisten. Die Abschlagszahlungen sind ohne Einfluß auf die Haftung und Gewährleistung des Auftragnehmers; sie gelten nicht als Abnahme von Teilleistungen."

Hiermit wird zum erstenmal aus der Erlaubnis der Behörden zur Gewährung von Abschlagszahlungen — nach dem Sinn des Erlasses von 1885 ist sie zwar schon eher eine Pflicht zu nennen — ein Recht des Unternehmers zur Forderung derselben. Dieses formelle Recht findet seine nochmalige Bestätigung im letzten Absatz des § 16, wo ausdrücklich gesagt ist, daß bei Nichtleistung einer fällig gewordenen Zahlung nach Mahnung und Fristsetzung vom Ende der Nachfrist an das Guthaben — unter Vorbehalt weitergehender Schadensansprüche — nach dem Lombardzinssatz der Reichsbank verzinst werden muß. Ein derartiger Vertragspassus entspricht nicht nur

der Billigkeit, er erweist sich auch als wichtiger Antrieb für säumige Beamte, da nunmehr die vorgesetzte Behörde automatisch von jeder Verzögerung benachrichtigt wird und sie zur Verantwortung ziehen kann.

Die grundsätzliche Stellungnahme zur Frage der Abschlagszahlungen gilt sinngemäß für die Abnahme, die Revision und die Endabrechnung. Huber[33] teilt mit, daß bereits im Jahre 1850 die Württembergische Zentralstelle für Gewerbe und Handel den dringlichen Wunsch der Handwerker behandelt hat, daß die Bauarbeiten stets alsbald nach Vollendung übernommen würden, daß die Übernahme der voneinander unabhängigen Arbeiten verschiedener Handwerker einzeln statthaben möchten und auch die Ausfertigung der Zahlungsanweisung nicht mehr als notwendig verzögert werde. Im Jahre 1882/83 konstatierte der Stuttgarter Handelskammerbericht (S. 28 und 36) das Fortbestehen des Übelstandes in gleicher Weise. Die Wanderversammlung Württemberg. Gewerbe-Vereine vom September 1882 nahm folgenden Punkt in ihre Resolution auf: „Jede fertige Arbeit ist sofort abzunehmen und ohne Verzug und Abzug zu bezahlen. Um gegen Verschleppung der Zahlung seitens der Behörden Sicherheit zu schaffen, ist zu wünschen, daß bei Überschreitung einer bestimmten Frist Verzugszinsen gewährt werden." Der Freiburger Handelskammerbericht von 1883, S. 40, erwähnt, daß Fälle, in denen Abrechnungen 1—2 Jahre ohne Schuld des Unternehmers hinausgeschoben werden, nicht selten sind.

Unter diesen Umständen wird der ganze Geschäftsbetrieb des Unternehmers gehemmt; die verzögerte Abnahme bewirkt Verschleppung der Endabrechnung, diese wieder hat verspätete Zahlung und damit Zinsverluste, Stehenbleiben der Kautionssumme und Verlängerung der Garantiedauer im Gefolge.

Wer die skizzierten Mißstände abstellen will, muß die Ursachen kennen. Es gibt Fälle, die mit Geschäftsüberhäufung hinreichend erklärt werden können. Daraus allein entstehen keine tiefgreifenden und dauernden Schwierigkeiten; eher schon aus einem unnötig formalistischen und schleppenden Geschäftsgang der Behörden. Zum zweiten auch infolge der Langsamkeit, mit der viele Beamten entweder aus allzu strenger oder zu freier Auffassung ihrer Dienstobliegenheiten das Verdingungsgeschäft bearbeiten. Drittens aber werden die meisten Mißverständnisse und Verzögerungen infolge der Aufstellung und Verfolgung schikanöser Bedingungen hervorgerufen, die, vom Unternehmer in ihrer Wirkung nicht genügend gewürdigt, später zu Differenzen Anlaß geben.

Um diese drei wesentlichen Verursachungen aufheben und damit eine im beiderseitigen Interesse liegende rasche Geschäftsabwicklung

---

[33] A. a. O., S. 210 ff.

sicherstellen zu können, ist es notwendig, in den Verdingungsordnungen ganz detaillierte Vorschriften bezüglich jedes Punktes zu geben. Das hat man leider bei der Abfassung des Erlasses von 1885, der ja zum erstenmal mit der Zurückdrängung rein fiskalischer Interessen Ernst machte, verabsäumt. Er ordnet lediglich an, daß die Behörden die ihnen obliegende Gegenleistung — Abnahme und Zahlung — aufs äußerste beschleunigen sollen. Zweifellos ein großer Fortschritt; aber diese generelle Anweisung wurde, wie die spätere Praxis bewies, im Einzelfall zu selten beobachtet. Auch spätere Verdingungsordnungen brachten hierin aus dem gleichen Grunde keine Besserung, wie sehr auch das in den Anweisungen ausgesprochene Entgegenkommen der Regierung anerkannt werden muß.

Erst die VOB. hat klare Verhältnisse geschaffen, indem sie zunächst in den technischen und den Vertragsbedingungen eindeutige Unterlagen schuf, die Differenzen hieraus auf ein Minimum reduzierten. Sodann aber bestimmt sie in Teil B § 12:

„Der Auftraggeber hat die Leistung abzunehmen, sobald der Auftragnehmer dies nach Fertigstellung verlangt, unter Umständen sogar vor Ablauf der festgesetzten Ausführungsfrist. Eine in sich abgeschlossene Teilleistung ist auf Antrag besonders abzunehmen, ebenso auch Teile einer Leistung, die durch weitere Ausführung der Prüfung und Feststellung entzogen werden. Wegen wesentlicher Mängel kann die Abnahme bis zu der Beseitigung verweigert werden. Wenn eine Vertragspartei es verlangt, hat eine förmliche Abnahme stattzufinden. Jeder Teil kann auf seine Kosten einen Sachverständigen zuziehen. Der Befund ist in gemeinsamer Verhandlung schriftlich niederzulegen. In der Niederschrift sind etwaige Vorbehalte wegen bekannter Mängel und wegen Vertragsstrafen aufzunehmen, ebenso etwaige Einwendungen des Auftragnehmers. Jeder Teil erhält eine Ausfertigung. Die förmliche Abnahme kann in Gegenwart des Auftragnehmers stattfinden, wenn der Termin vereinbart war oder der Auftraggeber mit genügender Frist dazu eingeladen hatte. Das Ergebnis der Abnahme ist dem Auftraggeber alsbald mitzuteilen. Wird keine Abnahme verlangt, so gilt die Leistung als abgenommen mit Ablauf von 10 Werktagen nach schriftlicher Mitteilung über die Beendigung der Leistung. Hat der Auftraggeber eine Leistung oder eine Teilleistung bereits in Benutzung genommen, so gilt die Abnahme nach Ablauf von 6 Werktagen nach Beginn der Benutzung als erfolgt. Vorbehalte wegen bekannter Mängel oder wegen Vertragsstrafen hat der Auftraggeber spätestens zu diesem Zeitpunkt geltend zu machen. Die Benutzung von Einzelteilen eines Bauwerks zur Weiterführung des Baues gilt nicht als Abnahme. Mit der Abnahme geht die Gefahr auf den Auftraggeber über."

Diese Bestimmung hat dort, wo sie in Geltung ist, zwei für den reibungslosen Ablauf der Verdingung günstige Wirkungen. Zunächst macht sie in radikaler Weise Schluß mit jeglicher Willkür der Beamten und führt infolge der genauen Festlegung der Abnahmezeiten zur Aufhebung aller Differenzen, die durch Saumseligkeit entstehen. Indirekt aber erzieht sie die Beamten zu stärkerer Kontrolle der

Leistung schon vom Zeitpunkt ihrer Entstehung ab und damit gleichzeitig zur sorgsamen Auswahl innerhalb der Bewerber. Es muß ihm, um Schwierigkeiten möglichst aus dem Weg zu gehen, daran liegen, tüchtige Unternehmer zu beschäftigen. Solide Unternehmer sind meistens nicht die billigsten und demnach tendiert auch die Abnahmebestimmung schon zur Ausmerzung unreeller Bewerber und damit zur Bewilligung eines Preises, der der Leistung angemessen ist.

Die Abnahmeverpflichtung innerhalb einer bestimmten Frist schafft die notwendige Voraussetzung für die Beschleunigung der Endabrechnung. Wie der Erlaß von 1885 die in der Frage der Abnahme und der Abschlußzahlungen eine zwar gewerbefreundliche, aber doch zu wenig präzisierte Anweisung gegeben hatte, so hielt er es auch mit der Zahlung; sie sollte aufs äußerste beschleunigt werden.

Die dauernden Klagen nach Einführung des Erlasses beweisen, daß eine generelle Regelung nicht genügte. Vor allem war nicht jenes der Konventionalstrafe korrespondierende Entschädigungsrecht des Unternehmers gegenüber der Behörde, die Anrechnung von Verzugszinsen, eingebaut worden. Wir wiesen bereits darauf hin, daß die VOB. im Teil B, § 16 Abs. 4, ein solches konstituiert. Aber auch bezüglich der Endabrechnung bestimmt sie genau:

„Die Schlußzahlung ist alsbald nach Prüfung und Feststellung der vom Auftragnehmer vorgelegten Schlußrechnung zu leisten, spätestens innerhalb von 2 Monaten nach Einreichung. Die Prüfung der Schlußrechnung ist nach Möglichkeit zu beschleunigen. Verzögert sie sich, so ist das unbestrittene Guthaben als Abschlagszahlung sofort zu zahlen. Die vorbehaltlose Annahme der Schlußzahlung schließt Nachforderungen nicht aus; früher gestellte, aber unerledigte Forderungen müssen nochmals vorbehalten werden. Ein Vorbehalt wird hinfällig, wenn nicht innerhalb von 12 Werktagen nach der Annahme der Schlußzahlung die Nachforderung in einer prüfungsfähigen Rechnung eingereicht oder, wenn das nicht möglich, der Vorbehalt eingehend begründet wird."

Es muß rückhaltlos zugegeben werden, daß in diesen Anweisungen der Geist ehrlichen Reformwillens, der schon seit 1885 in allen Äußerungen der Regierung zum Ausdruck kam, bis in die kleinsten Einzelheiten vorgetrieben wurde. Allerdings sehen wir in den besprochenen Fragen einen Teil des Verdingungsverfahrens vor uns, bei dem es im Gegensatz zu anderen Punkten — gar keinen vernünftigen Sinn hat, dem Ermessen der unteren Behörde auch nur einen Schritt anheimzugeben; er ist, wie kaum ein anderer, genau bestimmten Anweisungen zugänglich.

Dem Rechte der Unternehmer auf werkgerechte Fristen, schnelle Abnahme und Zahlung entspricht das Recht der Behörde auf fristgemäße Ablieferung und die Ablehnung aller Aufbesserungsgesuche, mit Ausnahme von denjenigen Fällen, die im Vertrage besonders bezeichnet sind.

Aufbesserungsgesuche werden am häufigsten von unvorsichtigen Bietern eingereicht, die vor dem Zuschlag nicht oft genug beteuern können, daß sie zu dem von ihnen eingesetzten Preise die geforderte Leistung zu bewerkstelligen imstande sind. Hierdurch kam auch der pflichtgetreue Beamte in einen Gewissenskonflikt, wenn er sich zwar sagen mußte, daß unter keinen Umständen zu dem eingereichten Preis der Auftrag sachgemäß erledigt werden konnte, eine ihm vorgesetzte Rechnungsprüfungsbehörde aber nach lediglich formalistisch-bürokratischer Prüfung Schwierigkeiten machte, falls er einem höheren Angebot den Zuschlag gegeben hatte. Auf der anderen Seite war entweder Pfuscharbeit zu erwarten oder bei genügender Kontrolle vorzeitiger Abbruch der Arbeiten. Dieser aber brachte Unannehmlichkeiten, indem ein neuer Unternehmer gesucht werden mußte, der für den Rest der Arbeit natürlich einen höheren Preis verlangte, den der Beamte seiner vorgesetzten Behörde gegenüber zu vertreten hatte. In einem solchen Dilemma zog er es vor, Aufbesserungen zu bewilligen, die meist in Gestalt von gutbezahlten Nacharbeiten gewährt wurden. In dieser Praxis liegt wiederum eine unverdiente und ungerechte Zurücksetzung aller soliden Bieter, die selbstverständlich unter derartigen Bedingungen gleichfalls den Auftrag hätten übernehmen können. Was aber schlimmer ist: sie bringt in das ganze Verfahren eine Atmosphäre der Unsachlichkeit; der Beamte ist gezwungen, mit dem unreellen Bieter zweideutige Verhandlungen zu führen und so gerät das ganze Verdingungswesen der betreffenden Behörde bei dem ansässigen Gewerbe, dem diese Machenschaften nicht verborgen bleiben können, in Mißkredit, bzw. wird demoralisiert. Hier vermag nur unnachsichtige „fiskalische“ Strenge Abhilfe zu bringen. Strenge in der Kontrolle und Strenge in der Ablehnung der Aufbesserungsgesuche. Ist diese stehende Praxis und achtet die obere Behörde darauf, dann wird sie zugleich den Beamten zu sorgsamerer Prüfung der Angebote und zur Auswahl eines Bieters erziehen, der Garantien für werkgerechte Leistungen gibt. Ein neuer indirekter, aber wirksamer Hebel in Hinsicht auf die Ausmerzung des absoluten Niederstpreisverfahrens.

Indessen führt die angebrachte Strenge nicht zur Ablehnung von Aufbesserungen, die in völlig unvorhergesehenen und bei der Abfassung der Kalkulation allen Bietern unbekannten Bedingungen ihren Grund haben, die sich also erst während der Arbeit herausstellen. Hier kommen insbesondere elementare Ereignisse in Betracht, wie Erdrutsch, anormaler Wasserzudrang, Festigkeit des zu durchbrechenden Gesteins, außergewöhnliche Transportschwierigkeiten u. a. Weiterhin — das sollte sich eigentlich von selbst verstehen — müssen Aufbesserungen bewilligt werden, wenn die Behörde selbst aus bestimmten Gründen von ihrem Voranschlag abgeht und besseres Material und kostspieligere Arbeit verlangt. Zweifel können ent-

stehen hinsichtlich der Witterungsverhältnisse und des Steigens der Arbeits- und Materialpreise. Für letztere wird ganz allgemein der Unternehmer eintreten müssen, während die Berücksichtigung der Witterungsverhältnisse billigerweise von dem Maß des dadurch entstandenen Schadens abhängig ist.

Die Erlasse von 1880 und 1885 sagten mit Bezug auf die Ausnahme nichts aus. Dagegen bestimmt die VOB., Teil B, § 2 Abs. 3:

„Wird eine Leistung gefordert, die im Vertrage nicht vorgesehen ist, oder werden durch die Abänderung des Bauentwurfs oder durch andere Anordnungen des Auftraggebers die Grundlagen der Preisberechnung für eine im Vertrage vorgesehene Leistung wesentlich verändert, so soll die Vergütung vor der Ausführung vereinbart werden."

In Teil A, § 16, wird gesagt:

„Sind bei Ausführungen von längerer Dauer wesentliche Änderungen der Preisermittlungsgrundlagen zu erwarten, deren Ausmaß ungewiß und unberechenbar ist, so kann eine angemessene Änderung der Vertragspreise in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen werden. Die Einzelheiten der Preisänderungen sind festzulegen."

Dieser Passus, der außerdem nicht ohne weiteres Vertragsbestandteil ist, wurde absichtlich fakultativ gehalten, weil er nur für Ausnahmefälle gelten soll, die sich nicht in eine feste Norm pressen lassen.

Der Fiskalismus kannte prinzipiell nur Pflichten des Unternehmers und Rechte der Behörde. Die Bauvorschriften, denen sich der Submittent unterwerfen mußte, gaben dem Beamten weitgehende Vollmachten in der Festsetzung der Lieferungs- und Leistungsfristen; sie enthielten aber weiterhin Klauseln, die den Unternehmer um so schärfer trafen, je rigoroser die Terminbedingungen waren. Kurz, es bestand keinerlei Gegenseitigkeit. Dieser Zustand wurde bekanntlich durch den Erlaß von 1885 geändert. Die wirtschafts- und gewerbepolitischen Anschauungen, welche ihm zugrunde lagen, tendierten praktisch auf einen gerechten Ausgleich. Dies geschah freilich mit einer gewissen Zaghaftigkeit, indem die meisten Vorschriften zu allgemein gefaßt waren und im einzelnen einen weitgehenden Auslegungsspielraum ließen. Mit Bezug auf die Ausführung blieben sie im Gegensatz zu den anderen Fristen sogar gänzlich unbefriedigend, d. h. die Behörde bestimmte selbständig deren Termine. Dagegen wurde das Ermessen in der Festsetzung der Konventionalstrafe weitgehend gebunden. Der Erlaß sagt hierzu im § 4:

„Konventionalstrafen sind nur auszubedingen, wenn ein erhebliches Interesse an der rechtzeitigen Vertragserfüllung besteht. Die Höhe der Konventionalstrafsätze ist in angemessenen Grenzen zu halten. Von der Vereinbarung derselben ist ganz abzusehen, wenn der Verdingungsgegenstand vorkommendenfalls ohne weiteres in der bedungenen Menge und Güte anderweit zu beschaffen ist."

Diese Milderung für die Anwendung der Vertragsstrafe entspricht der Billigkeit. Nun ist die Frage der Fristen überhaupt eine der schwierigen, bei denen es weniger auf die Schärfe der Bedingungen als auf Takt und Sachkunde des Beamten ankommt. Man hatte hier viel zu klagen. Immer wieder wurden in den Jahresberichten der gewerblichen Verbände Verträge angeführt, in denen dem Unternehmer die drückendsten Bedingungen vorgeschrieben waren. So liegt z. B. eine unnütze Härte darin, wenn er zu bestimmten Leistungen für je einen Tag oder etwa zur Stellung einer genau angegebenen Zahl von Arbeitern und ganz bestimmter Materialvorräte verpflichtet wird. Der Fortgang der Arbeit ist von den mannigfaltigsten Umständen abhängig. Sollen nicht dauernd Anlässe zu Differenzen entstehen, so muß zunächst behördlicherseits die größte Sorgfalt in der Festsetzung von Zwischenterminen und Endfristen angewendet werden. Weiter aber ist es zweckmäßig, nur die notwendigsten Termine, oft sogar nur den Endtermin, zu bestimmen, damit dem Unternehmer, der die besonderen Verhältnisse seiner Arbeiter, Lieferanten und nicht zuletzt der Baustelle selbst am besten beurteilen kann, eine gewisse Freiheit in der Wahl der Mittel bleibt. Natürlich wird dadurch die Verpflichtung zur Einhaltung der Fristen nicht berührt. Muß der Baubeamte große Nachlässigkeit oder gar Unvermögen konstatieren, stehen nach Maßgabe der verlaufenen Zeit die Teilleistungen nicht im richtigen Verhältnis zur Gesamtleistung und ist infolgedessen zu befürchten, daß das Unternehmen nicht vorschriftsmäßig oder doch nicht zur festgesetzten Frist den vertraglichen Bestimmungen entsprechend beendet werden kann, so hat er unverzüglich zu mahnen und nach fruchtlosem Verlauf die Entziehung der Arbeit und die Weiterführung auf Gefahr und Kosten des Submittenten vorzunehmen. Die Loyalität darf nicht in eine Schädigung der nicht berücksichtigten Bieter ausarten; auch hier liegt wiederum ein Stimulans der Behörde für die sinn- und sachgemäße Auswahl des Bieters.

Die Regelung der VOB. hinsichtlich der Ausführungsfristen haben wir bereits angeführt. Die entsprechenden Rechte der Behörde bei Überschreitung seitens des Unternehmers sind generell im Teil A, § 12 Abs. 1, und speziell im Teil B, § 4 Abs. 9 und § 8 Abs. 3, sowie im § 11, festgelegt. Im Teil A, § 12 Abs. 1, heißt es:

„Vertragsstrafen sind nur auszubedingen, wenn die Überschreitung der Ausführungsfrist erheblichen Nachteil verursachen würde. Die Strafe ist in angemessenen Grenzen zu halten [34]."

[34] In Verbindung hiermit Teil B, § 11, Abs. 1 und 2: Für Vertragsstrafen gelten die Vorschriften der §§ 339 bis 345 BGB. Ist die Vertragsstrafe für den Fall vereinbart, daß der Auftragnehmer nicht in der vorgesehenen Frist erfüllt, so wird sie fällig, wenn der Auftragnehmer in Verzug gerät. Hat der Auftraggeber die Leistung abgenommen, so kann

Hierzu Teil B, § 4 Abs. 9:

„Verzögert der Auftragnehmer den Beginn der Ausführung, gerät er mit der Vollendung in Verzug oder kommt er den in Ziff. 7 u. 8 erwähnten Verpflichtungen [35] nicht nach, so kann ihm der Auftraggeber eine angemessene Frist zur Vertragserfüllung setzen und erklären, daß er ihm nach fruchtlosem Ablauf der Frist den Auftrag entziehe. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist kann der Auftraggeber den Vertrag mit den Folgen des § 8, Ziff. 3 kündigen [36]."

Wir haben nun noch die Berechtigung der Abänderung einiger spezieller Vertragsbedingungen nachzuweisen, deren Schärfe für den Fiskalismus charakteristisch ist und deren Milderung zu den Aufgaben einer Regierung gehörte, die ihr Handeln nach wirtschafts- und gewerbepolitischen Gesichtspunkten orientierte.

Den bestehenden Zustand faßte im Jahre 1882 auf der Versammlung des Mittelrheinischen Fabrikantenvereins Direktor Euler folgen-

---

er die Strafe nur verlangen, wenn er dies bei der Abnahme vorbehalten hat. Ist die Vertragsstrafe nach Tagen bemessen, so zählen nur die Werktage, ist sie nach Wochen bemessen, so wird jeder Werktag angefangener Wochen als $^1/_6$ Woche gerechnet.

[35] Ziff. 7: „Leistungen, die schon während der Ausführung als mangelhaft oder vertragswidrig befunden werden, hat der Auftragnehmer auf eigene Kosten und unter Haftung für jeden Schaden durch mangelfreie zu ersetzen."

Ziff. 8: „Wenn Arbeitskräfte, Geräte, Gerüste oder Werkstoffe so unzureichend sind, daß die Ausführungsfristen offenbar nicht eingehalten werden können, muß der Auftragnehmer auf Verlangen Abhilfe schaffen."

[36] § 8 Ziff. 3 bestimmt: „Der Auftraggeber kann den Vertrag kündigen, wenn in den Fällen des § 4, Ziff. 9 die gesetzte Frist fruchtlos verlaufen ist. Nach Entziehung des Auftrags ist der Auftraggeber berechtigt, unbeschadet seiner Ansprüche auf Ersatz des etwa entstehenden weiteren Schadens, den noch nicht vollendeten Teil der Leistung für Rechnung des Auftragnehmers durch einen Dritten ausführen zu lassen. Er ist auch berechtigt, auf die weitere Ausführung zu verzichten und Schadenersatz wegen Nichterfüllung zu verlangen, wenn die Ausführung aus den Gründen, die zur Entziehung des Auftrages geführt haben, für ihn kein Interesse mehr hat. Die Entziehung des Auftrages kann auch auf einen in sich abgeschlossenen Teil der übertragenen Leistung beschränkt werden. Gerüste, Geräte, Maschinen und andere auf der Baustelle vorhandene Einrichtungen sowie abgelieferte Werkstoffe kann der Auftraggeber gegen angemessene Entschädigung in Anspruch nehmen. Der Auftragnehmer kann die Aufmessung und Abnahme des von ihm ausgeführten Teiles der Leistung alsbald nach der Kündigung verlangen; er soll unverzüglich eine vorläufige Rechnung über die ausgeführten Leistungen vorlegen. Eine wegen Verzuges fällige Vertragsstrafe kann nur bis zum Tage der Kündigung des Vertrages gefordert werden. Spätestens innerhalb von 12 Werktagen nach Abrechnung mit dem Dritten hat der Auftraggeber eine Aufstellung über die entstandenen Mehrkosten und über seine anderen Ansprüche dem Auftraggeber zuzustellen."

dermaßen zusammen: „An die Spitze unserer Wünsche stelle ich den auch von der preußischen Regierung adoptierten Grundsatz, daß die Submissionsbedingungen als ein Vertrag zwischen zwei anständigen gleichberechtigten Kontrahenten zu halten sind, so daß den ausschreibenden Stellen in vollstem Maße das geliefert werden muß, was die Natur der Lieferung fordert, daß aber alle Klauseln zu entfernen sind, welche dem Lieferanten bloß Schwierigkeiten und Kosten verursachen, ohne dem Empfänger irgendwelche Vorteile zu bieten. Jetzt sind die Bedingungen häufig aufgestellt, als habe jeder Lieferant von Haus aus die Tendenz, den Auftraggeber auf alle mögliche Art zu hintergehen und zu betrügen und habe man einem solchen gegenüber gar keine Pflichten, sondern nur Rechte. Und doch sind die größten und angesehensten Firmen bei den Submissionen vertreten... wollte man einwenden, die Submittenden sollten solche Bedingungen nicht acceptieren, so ist zu entgegnen, daß die Betreffenden damit von der Submission resp. dem Zuschlag ausgeschlossen sein würden, da es immer Lieferanten gibt, namentlich in Zeiten der Geschäftsstockung, die jede Bedingung unterschreiben. Es müssen also auch die größten Geschäfte sich den Bedingungen fügen, wenn sie überhaupt in Berücksichtigung gezogen werden wollen. Man rechnet dabei natürlich auf die Milde der controllierenden Beamten und Behörden; aber abgesehen davon, daß man sich auch einmal schlimm verrechnen kann, halte ich die Anweisung auf eine solche captatio benevolentiae für unmoralisch. Jeder Vertrag soll gegenseitig streng eingehalten werden und deshalb auch nur annehmbare und ausführbare Bedingungen enthalten. Es ist ferner bekannt, daß viele Bedingungen schon seit Jahrzehnten unverändert bestehen, die aber heute bei den veränderten Geschäfts- oder Verkehrsverhältnissen und dem fortgeschrittenen Stande der Technik nicht mehr am Platze sind."

Wir wissen, daß die ursprüngliche Scheu der Beamten vor Beschaffungsgeschäften allmählich gewichen war und sich mit zunehmender Übung geradezu eine Virtuosität in ihrer Behandlung herausgebildet hatte. Diese Virtuosität bezog sich insbesondere auf das Ausklügeln immer neuer Vertragsbedingungen, die, ähnlich den Versicherungsbedingungen, auf den ersten Blick ganz unschuldig aussehen, sich aber bei Differenzen als Fußangeln erweisen und jede Verdingung, die an sich schon mit natürlichen Risiken belastet ist, zu einem wahren Lotteriespiel machen.

Demgegenüber gingen die Wünsche des Gewerbes auf Durchberatung aller strittigen und kritisierten Kautelen der Behörden, sowie auf tunlichste Einschränkung der Sonderbedingungen, welche nichts unversucht lassen, um die Anforderungen zu steigern und die Preise zu drücken. Als Ziel der Reform galt die Zusammenfassung des Ergebnisses der gemeinsamen Beratungen in vertragliche Bestimmungen und technische Vorschriften in Bedingnishefte, die jeder

Submission ohne Zusätze zugrunde gelegt werden sollten. Auf diese Weise hoffte man, den willkürlichen Sonderbestimmungen der einzelnen Behörden zu entgehen.

Was speziell die technischen Bedingungen angeht, so ist hier in der Tat ohne vertrauensvolle Zusammenarbeit in Fachkommissionen nicht viel zu erreichen. Der einzelne Beamte kann nicht auf allen Gebieten beschlagen sein, die für Ausschreibungen in Betracht kommen. Ist er aber auf sich selbst und seine Erfahrung gestellt, so wird er auch bei ehrlichem Bemühen hier Zweckloses und dort Unmögliches verlangen. Was — oft infolge von Unwissenheit und dadurch hervorgerufener Ängstlichkeit — in dieser Beziehung geleistet wurde, dafür gibt Huber[37] einige Beispiele, die sich außerdem als stehende Klage in den einschlägigen Zeitschriften wiederfinden. So die Bedingung, daß das bei staatlichen Umbauten verwendete Holz astfrei sei und weder schwinde noch quelle; die letztere Bedingung ist technisch unerfüllbar, astreines Holz wird kaum bei Privatbauten für die besten Zimmer verwendet. Ferner verlangte man beim Tapezieren gewöhnlicher Räume ein dreimaliges Vorstreichen der Wände mit Alaun- bzw. Leimwasser und das Aneinanderstoßen der Tapeten, während letzteres nur bei ganz dicken Tapeten üblich ist und ersteres ganz selten bei einem Bau geschieht. Häufig war auch die Bedingung, daß bei einem Dampfkessel, der fertig zum Nieten zusammengestellt ist und dessen sämtliche Blechtafeln jede einzeln geprüft sind, nochmals ein Stück herausgehauen und abermals geprüft wird und eventuell der Kessel hiernach verworfen werden kann. Zwecklos ist die Bedingung, daß bei Brücken die Garantiezeit über die Belastungsprobe ausgedehnt wird. Unmöglich ist es für Heizkörper, deren Dauer in erster Linie von der Behandlung durch den Heizer abhängt, fünf Jahre zu garantieren. Haftungen bis zu 30 Jahren gehörten nicht zu den Seltenheiten.

Für die Abstellung der Mißstände, die sich aus mangelhaften oder sinnwidrigen technischen Vorschriften notwendigerweise ergeben mußten, genügten die Empfehlungen des Erlasses von 1885 nicht. Sie proklamierten lediglich die Zuziehung von Sachverständigen und die gemeinsame Bearbeitung von gültigen Unterlagen. Das von der Regierung gewünschte und erwartete Ergebnis blieb, wie sich in der Folge erwies, aus. Den Kenner der Verhältnisse kann dies nicht überraschen. Wir berühren hier wieder den Kardinalpunkt des Verdingungsproblems. Die Regierung hatte durchaus Verständnis für die Klagen, die von seiten des Gewerbes an sie herangetragen wurden. Aber sie konnte sich nicht entschließen, wirklich durchzugreifen. Dazu hätte es zwingender und ins einzelne gehender Vorschriften bedurft. Statt dessen überließ man die Durchführung der in den

[37] A. a. O., S. 244 f.

Verdingungsordnungen gegebenen Richtlinien den unteren Behörden und stellte es in deren Belieben, ob sie von den Empfehlungen Gebrauch machen wollten oder nicht. An sich war es kein Fehler, daß die Regierung vorsichtig zu Werke ging. Erfahrungen auf dem Gebiete der Zusammenarbeit von Behörde und Gewerbe lagen nur in geringem Maße vor und indem sie ihren Wunsch zur Erweiterung und Intensivierung derselben bekanntgab, erhoffte sie die Entwicklung einer stehenden Praxis, auf der gesetzgeberisch weitergebaut werden konnte. Der Fehler begann erst, als sich diese Hoffnung nicht erfüllte und trotzdem die ferneren Erlasse den Charakter der Empfehlung behielten [38]. Die Erklärung für diesen Sachverhalt hat man nicht in einem Mangel an gutem Willen der Regierung zu suchen. Dem Geist der Zeit entsprach im Bereich des Wirtschaftlichen der Glaube an eine Harmonie der Interessen. Er hatte die Qualität eines Axioms und auch der letzte Beamte war von ihm durchdrungen. Man sah wohl alle Schäden des Verdingungswesens, man wollte auch helfen, aber man scheute sich, durch Staatsbefehl in das Getriebe des Kampfs der Einzelnen einzugreifen. Daß es bei einer derartig zwiespältigen Haltung an der Spitze, die jede verbindliche Ordnung mit Einschränkungen wie „gegebenenfalls", „möglichst", „soweit zweckmäßig und geboten", „es wird empfohlen [39]" usw. versah, für die Beamten der unteren Behörden schwer war, von sich aus neue Formen der Vergebung durchzusetzen, ist unmittelbar einsichtig. Es liegt im Wesen der Bürokratie, daß sie nach klaren Direktionen arbeiten muß; wo sie nicht gegeben werden, führt der Einsichtige in der Vereinzelung einen aufreibenden und fast aussichtslosen Kampf, die

[38] Siehe Verfügung des Ministers f. öff. Arbeiten vom 4. September 1912 betr. Verdingungswesen: „II, Abs. 2, ... Für die Ausführung von Bauten sind zur Verabfolgung an die Bewerber bestimmte Verdingungsanschläge aufzustellen, gegebenenfalls unter Zuziehung besonderer Sachverständiger..." „IV, Abs. 2, ... Wenn auch im allgemeinen vorausgesetzt werden muß, daß die mit Verdingungen befaßten Beamten auf Grund ihrer Ausbildung und Erfahrung ausreichende praktische Kenntnis besitzen, so gibt es doch Fälle, in denen es sich um Einzelfragen handelt, in denen der Beamte seiner vielseitigeren Tätigkeit nach nicht so bewandert sein kann, wie der, welcher die in Frage kommenden Ausführungen usw. berufsmäßig betreibt. Es kommen hier nicht nur neue technische Erfindungen in Frage, sondern auch Spezialkenntnisse voraussetzende handwerksmäßige Ausführungen. Auch in Bezug auf die letzteren soll sich der Beamte nicht scheuen, zur Vorbereitung einer Verdingung, soweit erforderlich, den Rat eines außerhalb der Verwaltung stehenden Fachmannes einzuholen." Im folgenden wird die Zuziehung von Sachverständigen angeordnet, jedoch nur „soweit es nach den Umständen des einzelnen Falles zweckmäßig und geboten erscheint".

[39] Siehe noch Erlaß des preuß. Ministeriums f. öff. Arbeiten vom 23. Dezember 1905, der mit solchen Einschränkungen durchsetzt ist.

Mehrzahl aber arbeitet nach dem Gesetz des geringsten Widerstandes, läßt den Dingen ihren alten Lauf und bemüht sich lediglich, daß die formale Seite derselben intakt bleibt. Diese grundsätzliche Kritik gilt nicht für alle Punkte des Verdingungswesens. Wie schon gesagt, läßt sich nicht jeder Schritt von oben regeln. Dagegen hat sie volle Geltung für die Bestimmungen, soweit sie die Zusammenarbeit zum Zwecke der Aufstellung der technischen Bedingungen betreffen. Wir werden im Verfolge der Besprechung der VOB. sehen, wie weit man bis heute schon gegangen ist und in welcher Richtung die nächsten Phasen zur endgültigen Ordnung verlaufen.

Inzwischen sind noch kurz einige Fragen des vertraglichen Details zu berühren, in denen zwar nicht unmittelbar der wirtschaftspolitische Gesichtspunkt zum Ausdruck kommt, deren Bereinigung aber im Sinne einer würdigeren Auffassung des Verhältnisses zwischen Fiskus und Unternehmer liegt. Wie das Verdingungswesen überhaupt nicht von einer Seite her zu heilen ist, vielmehr die Mißstände aus den verschiedensten Quellen sich herleiten, so darf im Rahmen einer wirklichen Reform auch das rein Geschäftliche nicht vernachlässigt werden.

Wir haben schon eine Reihe von Punkten aufgezählt, die während des Fiskalismus ein ungesundes Übergewicht der Behörde konstituierten, die aber in voller Schwere wirksam blieben, als die Staatsführung bereits eine grundsätzliche Wendung vollzogen hatte. Im einzelnen kommen hier die Konventionalstrafe, die Kaution, die Mehr- oder Minderleistung, das Schiedsgericht und die Garantiezeit in Betracht, für deren Festsetzung prinzipiell ein Modus verlangt wird, der sich im Rahmen dessen hält, den solide Geschäftsleute untereinander auszubedingen pflegen.

Die Aufnahme einer Konventionalstrafe in den Vertrag dient als Druckmittel für die Einhaltung der Fristen. Sie hatte ihren guten Sinn in einer Zeit stürmischer wirtschaftlicher Entwicklung, als die Unternehmer es um lohnender Aufträge willen mit den in scharfem Wettbewerb hereingenommenen staatlichen nicht sehr genau nahmen. Seitdem blieben sie Vertragsbestandteil und wurden mit aller Härte und in voller Höhe eingetrieben, auch wenn der Unternehmer eine unvorhergesehene Abhaltung nachweisen konnte oder der Fiskus gar keinen Schaden erlitten hatte [40].

Der Grund für die Ausbedingung einer Konventionalstrafe fällt von selbst in geschäftsstillen Zeiten weg. Sodann aber sollte man auch immer dann von ihr absehen, wenn es sich um Leistungen handelt, die von der Behörde sachverständig kontrolliert werden können und überdies vom Unternehmer eine Kaution gestellt worden ist.

[40] Erwiesener Schaden aber ist Voraussetzung für die Eintreibung.

Die unbillige Härte, wie sie in der wahllosen Aufnahme der Konventionalstrafe in jedem Vergebungsvertrag lag — sie kam dem Sicherungsbedürfnis des Beamten entgegen, da sie ohne weitere Ermittlungen und Streitigkeiten als Ersatz für verspätete Lieferung eingezogen wurde —, milderte bereits der Erlaß von 1885, indem er in Ziffer IV § 4 bestimmte, daß Konventionalstrafen nur auszubedingen sind, wenn ein erhebliches Interesse an der rechtzeitigen Vertragserfüllung besteht. Ferner soll ihre Höhe in angemessenen Grenzen gehalten werden[41]. Die VOB., Teil B, § 11, läßt für Vertragsstrafen die Vorschriften der §§ 339—345 BGB. gelten. Grundsätzlich betrachtet ist die Notwendigkeit der Vertragsstrafe ein Gradmesser für die Vollkommenheit bzw. Unvollkommenheit des Verdingungswesens; hat man die Schleuderkonkurrenz beseitigt und sich ein Urteil über die Leistungsfähigkeit des Submittenten verschafft, ist ferner der Kontrollapparat in Ordnung und Klarheit über die Leistung gegeben, so kann sie ganz in Wegfall oder doch nur in ganz bestimmten Fällen zur Anwendung kommen.

Ganz ähnlich steht es mit der Kaution. Sie dient dazu, die vertragsmäßige Durchführung der Leistung und die Erfüllung der Gewährleistung sicherzustellen. Die Klagen, welche sich an die mit ihr verbundenen Schikanen knüpften, bezogen sich auf drei Punkte: auf die Art der Sicherheit, auf ihre Höhe und auf die Rückgabe. Als Sicherheit nahmen die Behörden viele Jahre nur bares Geld entgegen, das derart dem Betriebe des Unternehmers für längere Zeit entzogen wurde und dessen Zinsen er verlustig ging. Dieser Zustand wurde noch verschärft durch eine rigorose Bemessung der Kautionshöhe. Ein Betrag von 10% der Vertragssumme gehörte nicht zu den Seltenheiten. Einen besonderen Ärger brachte endlich fast immer die Rückgabe. Denn ausnahmslos war ein Termin hierzu im Vertrage nicht festgelegt, so daß der Beamte den Submittenten in der Hand behielt und ihn auch durch die Möglichkeit der Vorenthaltung des Kautionsbetrages von der Wahrnehmung verbriefter Rechte abschrecken konnte. Diesen unhaltbaren Zustand verbesserte wiederum der Erlaß von 1885 bis zu einem gewissen Grade, indem er zunächst (Ziffer IV § 2) die Ersetzung der Barkaution nach Wahl durch Stellung eines Bürgen oder durch gute Wertpapiere, Wechsel und Sparkassenbücher erlaubte. Für die Bemessung der Höhe verordnete er allgemein, daß sie über dasjenige Maß nicht hinausgehen soll, welches geboten ist, um die Verwaltung vor Schaden zu bewahren. In der Regel soll die Kautionssumme 5% der Vertragssumme nicht überschreiten. Eine besonders verdienstliche Milderung liegt in dem Passus, der der Behörde erlaubt, schon während der Garantiezeit Teile der Summe zurückzugeben, sofern

[41] Ähnlich Erlasse von 1905 und 1912.

es die Qualität der Leistung vertretbar erscheinen läßt. Von der Kautionsstellung kann ganz abgesehen werden, wenn die Vertragssumme 1000 M. nicht erreicht oder die zu hinterlegende Kaution nicht 60 M. ausmacht. Ferner können Kautionen bis zu 300 M. durch Einbehaltung von den Abschlagszahlungen eingezogen werden. Für die endgültige Rückgabe der Kaution bestimmt der Erlaß den Zeitpunkt, an dem die Verpflichtungen, zu deren Sicherung dieselbe gedient hat, sämtlich erfüllt sind.

An diesem Erlaß ist hervorzuheben, daß er die Sicherheitsstellung von der Regel zur Ausnahme macht, indem er ausdrücklich sagt, daß in den hierzu geeigneten Fällen vor Erteilung des Zuschlags die ungesäumte Sicherheitsstellung verlangt werden kann und nicht muß. Ist sie einmal festgelegt, so wird der Submittent zudem in den wichtigsten Punkten von dem Wohlwollen der Beamten unabhängig, weil die speziellen Ausführungsbestimmungen mit wenigen Ausnahmen Sollvorschriften darstellen. Die späteren Verordnungen, einschließlich der VOB., gehen hier nicht viel weiter. Denn tatsächlich lassen sich die Fälle, in denen Sicherheitsstellung geboten ist, kaum normieren und muß die Entscheidung über ihre Notwendigkeit in das pflichtgemäße Ermessen des Beamten gestellt werden; jedoch ist zu fordern, daß die wenigen wirklich notwendigen Kautionsstellungen von der oberen Behörde geprüft werden, damit sie Ausnahmen bleiben und der ausführende Beamte schon bei der Wahl des Submittenten jene Sorgfalt anwendet, die ihm allein wirkliche Sicherheit für werkgerechte Leistungen gibt.

Ein eklatantes Beispiel für die fehlende innere Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten der beiden Vertragspartner Behörde und Unternehmer bot lange Zeit — auch heute noch fehlt es nicht an Klagen bezüglich dieses Punktes — der Kontraktsvorbehalt, nach dem sich die Behörde das Recht ausbedingt, das Quantum der Lieferung oder Leistung in weitem Spielraum, oft auch beliebig, vermehren oder ermäßigen zu dürfen. Dabei konnte der Unternehmer für Mehrleistungen den dem Vertrage zugrunde gelegten Einheitspreis fordern, während ihm für den Ausfall des im Verdingungsanschlag von der Behörde nachgefragten Bedarfs, die sogenannte Minderleistung, keinerlei Entschädigung zustand. Was dem Unternehmer in dieser Beziehung zugemutet wurde, illustriert ein Beispiel aus der Denkschrift des Vereins „Berliner Baumarkt“ von 1879[42]; eine Behörde machte folgende Vertragsvorbehalte:

„1.) Sollte die Beschaffenheit des Baugrundes eine teilweise oder auch durchgehende tiefere Fundierung erforderlich machen, so hat der Unternehmer diese Mehrleistung gegen den Einheitspreis durchzuführen, dagegen werden etwa hierbei erforderliche größere Erdarbeiten nicht ver-

[42] Angeführt bei Huber, a. a. O., S. 260.

gütet. 2.) Wird der Ausfall einzelner Arbeiten, Lieferungen oder Leistungen angeordnet, so hat der Unternehmer auf Schadenersatz für diesen Ausfall keinen Anspruch, sofern die ausfallenden Leistungen 25 % der gesamten angegebenen Leistungen, nach Maßgabe der Wertberechnung, nicht übersteigen. 3.) Die Bauverwaltung behält sich das Recht vor, die dem Vertrage zugrunde liegenden Zeichnungen und Nachweisungen im Laufe der Ausführung nach ihrem Ermessen abzuändern und die bedungenen Arbeiten etc. nach Bedürfnis zu vermehren oder zu vermindern. Der Unternehmer hat solche Abänderungen auszuführen, ohne daß er dadurch einen Anspruch auf Schadloshaltung wegen entgangenen Gewinnes oder erlittenen Verlustes erheben kann. 4.) Findet im Laufe der Ausführung eine Abändernug der Dimensionen oder der Konstruktion eines Objekts, die Weglassung eines ganzen Objekts, die Ausführung eines im Plan vorgesehenen Objekts, die Wahl anderer Materialien, als ursprünglich vorgesehen sind, etc. statt, so ist der Unternehmer gehalten, sich diesen Änderungen zu fügen und hat keinen Anspruch auf Ersatz des durch diese Änderungen sich ergebenden Verdienstentganges. 5.) Fallen Arbeiten oder Materialien aus, so kann für solche Entschädigung nicht verlangt werden, ganz gleich, ob die Vordersätze sich erhöhen oder vermindern."

Es leidet keinen Zweifel, daß eine derartige Bestimmung jede Kalkulation unmöglich macht und gegebenenfalls den völligen Ruin des Submittenten herbeiführen kann. Sie ist unmoralisch, weil sie auf der einen Seite nur Rechte, auf der andern nur Pflichten konstituiert. Sie erzieht die Beamten zu laxer Ausarbeitung der technischen Bedingungen und die Unternehmer zu gewissenlosen Spekulanten. Dabei soll ihr richtiger Kern nicht in Abrede gestellt werden. Nicht immer läßt sich eine Bauausführung oder eine Lieferung ganz genau im voraus übersehen. Für diesen Fall muß der Behörde das Recht zustehen, in einem gewissen begrenzten Rahmen Abstriche oder Vergrößerungen des Quantums vornehmen zu können. Keinesfalls aber darf dieser Vorbehalt die obigen Dimensionen erreichen, noch viel weniger aber darf eine Änderung der Qualität ohne Vergütung erlaubt sein. Was über das Erlaubte hinausgeht, muß Gegenstand besonderer Verhandlungen werden, denn Fehler in der technischen Vorbereitung eines Verdingungsobjektes können nicht dem Submittenten zur Last gelegt werden. Wird aber der Vorbehalt — wie es manchmal bei Lieferungskontrakten geschah — zu dem Zwecke gemacht, um bei Preissteigerungen eine Mehrbestellung zum alten Preise und bei Preisfall eine Verringerung des Quantums zu erzwingen, so darf man wohl sagen, daß diese Praxis im privaten Geschäftsverkehr verwerflich, im Verkehr des Staates mit seinen Partnern aber völlig unzulässig ist. Obschon die vielfältigen Schäden einer derartigen Praxis auf der Hand liegen, schafften doch erst die Erlasse von 1880 und 1885 eine Änderung der Verhältnisse. Danach darf der unbeschränkte Vorbehalt zur Vermehrung oder Verminderung unter Einhaltung der Einheitspreise in den Vertragsbedingun-

gen keine Aufnahme mehr finden. Wenn irgend möglich, soll das Quantum von vornherein bestimmt werden und damit eine Absprache über Mehr- und Minderleistungen überhaupt unnötig sein. Wird aber der Vorbehalt gemacht, so ist das Maß der durch die Abänderungen hervorgerufenen Mehrlieferungen und Mehrleistungen ganz genau bei marktgängigen Materialien auf 5 %, bei anderen Leistungen und Lieferungen auf 10 % des bedungenen Quantums festgelegt; außerdem ist noch bei einer 10 % überschreitenden Minderung seitens der Bauverwaltung Ersatz für den direkt aus dieser Minderung entstandenen Schaden vorgesehen. Diese Regelung geht durch alle späteren Verdingungsordnungen; auch die VOB. hält sie grundsätzlich aufrecht, indem § 2 Abs. 2 und 3 (Teil B) anordnet:

„Weichen die ausgeführten Maße einer unter einem Einheitspreis zusammengefaßten Leistung nicht mehr als 10 % von dem im Vertrage vorgesehenen Umfange ab, so gilt der vertragliche Einheitspreis; für Mehrleistungen über 10 % ist auf Verlangen ein Preis zu vereinbaren, für Minderleistungen ist für die über 10 % hinausgehende Verminderung der Maße § 8, Ziff. 1 entsprechend anzuwenden. Wird eine Leistung gefordert, die im Vertrage nicht vorgesehen ist, oder werden durch Abänderung des Bauentwurfes oder durch andere Anordnungen des Auftraggebers die Grundlagen der Preisberechnung für eine im Vertrage vorgesehene Leistung verändert, so soll die Vergütung vor der Ausführung vereinbart werden."

Eine der gröbsten Ungerechtigkeiten während der fiskalischen Ära und einen ständigen Grund zur Unzufriedenheit bildete die Vertragsbestimmung, nach der bei Streitigkeiten der Auftragnehmer auf den ordentlichen Rechtsweg verzichten und die Entscheidung von der höheren Instanz des Bestellers entgegennehmen muß. Es leuchtet ohne weiteres ein, daß dieser Vorbehalt den primitivsten Rechtsgrundsätzen widerspricht. An und für sich liegt der Institution des Schiedsgerichts ein richtiger Gedanke zugrunde. Man wollte Streitigkeiten, die sich im Laufe der Bauausführung und Abrechnung ergaben, ohne langwierige Prozesse auf dem schnellsten Wege ausräumen. Die Art, wie diese Institution gehandhabt wurde, indem man eine Partei zum Richter in eigener Sache machte, diskreditierte sie jedoch so sehr, daß das Gewerbe die Abschaffung des Schiedsgerichts überhaupt und die Einhaltung des ordentlichen Rechtsweges für alle Streitigkeiten forderte.

Der Erlaß von 1880 brachte zwar diese radikale — und offenbar verfehlte — Änderung nicht, aber er nahm doch dem Schiedsgericht den schärfsten Stachel. In § 25 wurde eine genaue Fristbestimmung festgesetzt, nach welcher jede Partei bei Streitigkeiten aus dem Vertrag einen Sachverständigen wählt; erst wenn beide Sachverständige sich nicht einigen können, wird ein Obmann, jedoch von der Behörde, hinzugezogen, der das endgültige Urteil fällt. Diese Regelung ist keineswegs ideal, obgleich sie die totale Rechtslosigkeit des Unter-

nehmers beseitigt. Der Erlaß von 1885 bedeutet insoweit wieder einen Rückschritt, als er die genaue Fristbestimmung wieder aufhebt.

Die Frage des Schiedsgerichts, seiner Funktionen und Zusammensetzung hat immer wieder die Vertreter des Gewerbes beschäftigt, ohne daß man auf ein — wie es notwendig gewesen wäre — starkes Entgegenkommen der Regierung stieß. Erst die VOB. brachte volle Gewähr für Unabhängigkeit des Experten. Sie legt in Teil B § 18 ganz bestimmte Richtlinien fest, nach denen bei Verträgen mit Behörden der Auftragnehmer zunächst die Entscheidung der vorgesetzten Dienststellen anrufen soll. Diese müssen ihm auf Antrag Gelegenheit zur mündlichen Aussprache geben und ihn innerhalb zwei Wochen nach Anrufung schriftlich bescheiden. Erhebt der Auftragnehmer nicht innerhalb zwei Wochen vom Eingang des Bescheids ab Einspruch, so gilt die Entscheidung als anerkannt. Weiter: handelt es sich um Meinungsverschiedenheiten über die Eigenschaften von Werkstoffen, für die allgemeingültige Prüfungsverfahren bestehen, oder über die Zulässigkeit der bei der Prüfung angewendeten Maschinen und Prüfungsverfahren, so steht es jedem Teil frei, unter Benachrichtigung des Vertragsgegners die materialtechnische Untersuchung durch eine staatliche oder eine andere von beiden Parteien anerkannte Versuchsanstalt vornehmen zu lassen. Die Zeugnisse dieser Anstalt über das Ergebnis gelten als maßgebend. Die Kosten trägt der unterliegende Teil. — Vor Anrufung des Schiedsgerichts oder des ordentlichen Gerichts kann jeder Teil die Schlichtung des Streitfalls durch einen Unparteiischen verlangen. Wenn sich die Parteien über ihn oder über die Stelle, die ihn ernennen soll, nicht einigen, so wird er durch den Präsidenten des für den Ort der Baustelle zuständigen Landgerichts ernannt. Wenn mit Einverständnis der Behörden und der Berufsvertretungen der Unternehmer Stellen geschaffen sind oder künftig geschaffen werden, die geeignete Unparteiische ernennen können, so sollen diese Stellen darum angegangen werden. Der Unparteiische ist nur dem Gesetz und seinem Gewissen verantwortlich. Er hat alsbald nach seiner Ernennung die Parteien anzuhören, die Prüfung vorzunehmen und, wenn eine Schlichtung nicht gelingt, spätestens innerhalb vier Wochen seinen Vergleichsvorschlag den Parteien in je einer Ausfertigung zu übersenden. Hierbei muß der Unparteiische eine Frist von höchstens zwei Wochen setzen, innerhalb derer die Parteien dem Schiedsrichter die Annahme oder Ablehnung zu erklären haben. Nach Ablauf dieser Frist, und wenn der Unparteiische nicht rechtzeitig seinen Vorschlag macht, ist die Anrufung des Gerichts zulässig. Der Unparteiische bestimmt in seinem Vergleichsvorschlag, wie die Kosten auf die Parteien verteilt werden. — Schreibt der Vertrag nicht ausdrücklich den ordentlichen Rechtsweg vor, so werden die Streitigkeiten aus dem Vertrag durch ein Schiedsgericht entschieden. Ist der ordent-

liche Rechtsweg ausdrücklich vorgeschrieben, so bleibt es dennoch den Parteien unbenommen, für eine bestimmte Streitigkeit sich auf ein Schiedsgericht zu einigen. Ein Streitfall berechtigt den Auftragnehmer nicht, die übertragenen Arbeiten einzustellen, es sei denn, daß der Auftraggeber eine fällig gewordene Zahlung trotz Mahnung innerhalb einer bestimmten Nachfrist nicht geleistet hat.

Diese Regelung verteilt Rechte und Pflichten gleichmäßig und gibt die Gewähr für eine reibungslose Abwicklung aller Streitigkeiten, die im Verlauf der Bauausführung auftreten können.

Die bisher angeführten Rechtsvorbehalte mindern in einer der Entwicklung des Verdingungswesens nicht förderlichen Weise die Verantwortlichkeit des Verwaltungsbeamten. So soll eine übermäßig lange Garantiezeit den Techniker sichern. Die Ausbedingung von 10- bis 30jährigen Garantiezeiten war keine Seltenheit[43] und gab schon sehr früh zu Klagen Anlaß. Demgegenüber ist zu sagen, daß eine übermäßig lange Garantiezeit zunächst ihren Zweck illusorisch macht, weil sie gar nicht ernst genommen wird. Sodann aber behindert sie die Abwicklung von Verdingungsgeschäften, je nachdem sie von dem Beamten rigoros gehandhabt wird, in völlig sinnloser Weise und schreckt das solide Unternehmertum von der Konkurrenz um Staatsaufträge ab. Es soll nicht in Abrede gestellt werden, daß in manchen Fällen eine gewisse Garantiezeit vorbehalten werden muß (Brücken usw.). Meistens jedoch kann das Ziel mit einer sorgfältigen Kontrolle der Arbeit und mit einer strengen Abnahme erreicht werden. Für heimliche Mängel und offenbaren Betrug genügt das Gesetz. Handelt der Beamte verantwortlich und sachgemäß, so braucht er nicht Bedingungen zu stellen, die den Soliden abschrecken, und den Unsoliden, bei dem hinterher doch nichts mehr zu holen ist, nicht fernhalten. Die meisten Verdingungsordnungen gaben trotz der Klagen und offensichtlichen Mängel zu langer Garantiezeiten den Beamten völlig freie Hand, während die VOB. das Übel an der Wurzel angreift und klare Abnahmebedingungen (Teil B § 12) schafft. Ebenfalls spricht sie sich im § 13, Teil B, ausführlich über die Gewährleistung aus und setzt für normale Leistungen eine Zeit von zwei Jahren nach Abnahme fest, innerhalb derer der Auftragnehmer verpflichtet ist, alle Mängel, die auf vertragswidrige Leistungen zurückzuführen sind, auf seine Kosten beseitigen muß, wenn der Auftraggeber dies vor Ablauf der Frist schriftlich verlangt.

Der letzte Punkt der Klagen über Rigorosität der Verwaltung betrifft die Bedingungen über die zeitweilige Unterbrechung und die gänzliche Einstellung der Arbeit. Auch hier wurde dem Unternehmer jede Willkür der Behörde zugemutet, so zwar, daß diese jede Verzögerung des Beginnes der Arbeit, jede Unterbrechung und sogar die

[43] Beispiele bei Huber, a. a. O., S. 246.

völlige Annullierung des Auftrags vornehmen konnte, ohne daß dem Unternehmer ein Recht auf Schadloshaltung zustand, während er selbst stets gebunden war und aus gar keinem Grunde vom Vertrage zurücktreten konnte. Ja die Bestimmungen trafen ihn auch dann voll und ganz, wenn die Unterbrechung oder Verzögerung durch Verschulden Dritter hervorgerufen wurde. Gegen diesen Vertragsvorbehalt wurde viele Jahre ohne Erfolg gekämpft. Erst allmählich verstanden sich die Behörden zu Milderungen, ohne daß dem Unternehmer ein generelles Recht darauf eingeräumt wurde. Dabei ist die Forderung nicht mehr als billig, da über jede Fristverzögerung seitens des Submittenten die Konventionalstrafe und die Einbehaltung der Kaution stand.

Das Gleichgewicht stellte erst die VOB. her, indem sie in Teil B, § 6 Ziff. 5 und 6, anordnet:

„Wird die Ausführung für voraussichtlich längere Dauer unterbrochen, ohne daß die Leistung dauernd unmöglich wird, so sind die ausgeführten Leistungen nach den Vertragspreisen abzurechnen und außerdem die Auslagen zu vergüten, die dem Auftragnehmer bereits entstanden sind und in den Vertragspreisen des nicht ausgeführten Teils enthalten waren. Sind die hindernden Umstände von einem Vertragsteil zu vertreten, so hat der andere Teil Anspruch auf Ersatz des nachweislich entstandenen unmittelbaren Schadens, nicht aber des entgangenen Gewinnes. — Dauert eine Unterbrechung länger als 3 Monate, so kann jeder Teil nach Ablauf dieser Zeit den Vertrag kündigen.“.

2. Maßnahmen, die das Handwerk im besonderen angehen

Die im vorigen Abschnitt dargestellten und kritisierten Regelungen verliehen der Behörde ein rechtliches und ökonomisches Übergewicht gegen jeden, der sich an Verdingungen zu beteiligen wünschte. Sie gaben dem großen wie dem kleinen Unternehmer Grund zu dauernden Klagen. Aber während der große Unternehmer das Ziel seiner Wünsche in rechtlicher Gleichstellung, in der genauen Präzisierung der technischen Unterlagen und in einem geregelten Abrechnungsverkehr, also in einer Angleichung des Verdingungsgeschäfts an eine Praxis erblickte, wie sie unter privaten Geschäftsleuten üblich ist, trat das Handwerk als geschlossene Wirtschaftsgruppe mit besonderen Wünschen hervor, die darüber hinaus von der Behörde forderten, daß sie anders als der Private handeln und bewußt dem Handwerk mit den staatlichen Verdingungen eine erweiterte Existenzgrundlage geben sollte.

An sich ging das natürliche Bestreben der Behörden dahin, mit

einem einzigen Unternehmer zu verhandeln, der in der Lage ist, mit Hilfe einer Produktionsausrüstung, die dem neuesten Stand der Technik entspricht, schnell und ordnungsmäßig die nachgefragten Leistungen auszuführen, und der ferner durch seine Kapitalausstattung eine Garantie für höchstmögliche Sicherheit bietet. Infolge dieser Einstellung der Behörden sah sich das Handwerk von einer ganzen Anzahl von Lieferungen schon dadurch ausgeschlossen, daß der Bedarf in einem Umfange ausgeschrieben wurde, der das Leistungsvermögen des einzelnen Handwerksbetriebes überstieg. Sollte die Beteiligung des Handwerks an den staatlichen Ausschreibungen nicht ganz ausfallen, so mußte man nach Methoden suchen, die den sachlichen Grenzen seiner Leistungsfähigkeit Rechnung trugen.

Zwei Möglichkeiten boten sich dar, die hier Abhilfe bringen konnten: die Vergebung in Teillosen und die Vergebung nach Gewerbegattungen. Die Forderungen des Handwerks gingen demnach dahin, daß die Behörde alle Objekte, bei denen eine Zerlegung derart möglich war, daß in sich abgeschlossene Teilleistungen als Gesamtleistungen ausgeschrieben werden konnten, auch in dieser Form zur Ausschreibung bringen sollte. Sie besagten ferner, daß mit der Gewohnheit der Behörden, Gesamtleistungen, die sich aus Leistungen verschiedener Gewerbezweige zusammensetzen, wie beispielsweise der Bau eines schlüsselfertigen Hauses, als Ganzes auszuschreiben, gebrochen werden sollte. Der Kampf richtete sich also gegen den sog. Generalunternehmer, der eine Gesamtleistung zu einem geringen Preise übernahm, um die Teilleistungen seinerseits unter Ausnutzung des Konkurrenzdrucks weiterzuvergeben.

Es ist leicht einzusehen, daß die erste Forderung lange Zeit auf die Ablehnung der Beamten stieß. Soweit diese rein fiskalisch eingestellt waren, befürchteten sie eine Verminderung der Konkurrenz der großen Unternehmer und damit eine Verteuerung der Beschaffung. Dazu kommt, daß diese Art der Vergebung für die Beamten erhebliche Unbequemlichkeiten und Mehrarbeit mit sich bringt. Es muß eine viel größere Anzahl von Angeboten geprüft und statt mit einem Unternehmer mit vielen verhandelt werden. Sodann vermehrt sich die Arbeit der Überwachung bei der Auftragsausführung und die Abwicklungsarbeit. Außerdem wird die Übersicht über die Bonität und Zuverlässigkeit der Firma weitgehend erschwert. Wir haben früher schon erwähnt, daß diese Einstellung der Beamten nicht allein mit einem Mangel an Verantwortlichkeitsgefühl und Diensteifer erklärt werden kann. Dem großen Staatsbedarf des vorigen Jahrhunderts stand ein verhältnismäßig kleiner Apparat zur Bewältigung der technischen und wirtschaftlichen Aufgaben gegenüber. Auf der anderen Seite hatten die Beamten es mit einem oft skrupellosen Unternehmertum zu tun, so daß sie Wert darauf legten, möglichst mit bekannten und renommierten Firmen in Verbindung zu treten, die

ihre Verantwortung nicht allzu sehr belasteten. Indem die Regierungen den Wünschen des Kleingewerbes entgegenkamen, schafften sie sich einen Ausgleich für die mangelnde Sicherheit der kleinen und oft geschäftlich ungewandten Unternehmer durch eine Verschärfung der Bedingungen. Der Widerstand der Beamten mußte aber in dem Maße verschwinden, als sie die Verhältnisse besser übersahen und auch mit den kleineren Unternehmern in nähere Fühlung kamen. Damit waren zugleich die Voraussetzungen für eine Milderung der Bedingungen bzw. einen Ausgleich von Rechten und Pflichten zwischen Behörde und Unternehmer gegeben.

Die Forderung des Handwerks nach Vergebung in Teillosen war berechtigt und entsprach durchaus dem wirtschaftspolitischen Gesichtspunkt, daß das Handwerk als selbständige Wirtschaftsgruppe erhalten werden sollte; vor allem als dauernde Quelle des kleinen freien Unternehmertums und als sozial ausgleichende Schicht in einer Zeit scharfer Klassengegensätze, als die Wirtschaft sich in ein anonymes Großunternehmertum auf der einen Seite und besitzloses Industrieproletariat auf der anderen Seite aufzulösen drohte. Aber auch rein ökonomisch läßt sich die Vergebung nach Teillosen vertreten, da sie infolge der Ausweitung der Konkurrenz zu einer ebenso billigen Bedarfsdeckung führen wird wie die Ausschreibung im Ganzen bei verringerter Anzahl der Bewerber.

Das Generalunternehmertum hatte so lange eine bestimmte Funktion, als die Beamten noch über wenig Erfahrung im Geschäftsverkehr mit Privaten verfügten. Sobald aber das Verdingungswesen entwickelt war, wurde dieses Zwischenglied entbehrlich. Der Generalunternehmer versuchte stets mit allen Mitteln, die Differenz zwischen Übernahme- und Einstandspreis — also seinen Gewinn — möglichst groß zu gestalten und übte daher einen übermäßigen Druck auf seine Unterakkordanten durch gewissenlose Ausbeutung ihrer Notlage aus. Die Forderung nach Beseitigung dieses Mißstandes durch Ausschreibung aller Aufträge nach Gewerbegattungen, die nun unmittelbare Bewerbung der einzelnen Handwerker gestattet, war daher nur rationell und fand die Unterstützung der Regierung. Die Verdingungsordnungen, soweit sie unter dem Einfluß wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte entstanden waren, knüpften die Vergebung an Generalunternehmer an bestimmte Bedingungen, so z. B. die bayrische Verdingung von 1864, die in ihrem § 12 den Unterakkord von der Genehmigung durch die Regierung abhängig machte. Ganz verbieten konnte man das Generalunternehmertum nicht, da es für die Übernahme gewisser Leistungen wie Straßenbauten oder bei der Notwendigkeit besonderer Beschleunigung nicht zu entbehren ist. Auch die VOB. kennt daher den Generalunternehmer; in Teil I, § 4 Ziffer 5, wird darüber folgendes bestimmt:

„An einen Generalunternehmer dürfen die sämtlichen zu einem Bau gehörigen Leistungen nur vergeben werden, wenn örtliche Verhältnisse oder andere wichtige Gründe die Vergebung nach Fachlosen untunlich erscheinen lassen. Der Generalunternehmer ist zu verpflichten, bei der Weitervergebung von Leistungen die Verdingungsordnung für Bauleistungen zugrunde zu legen."

In diesen Zusammenhang gehören noch drei weitere Forderungen des Handwerks, von deren Bewilligung eine stärkere Beteiligung an der Bedarfsdeckung des Staates abhing. Die erste bezog sich auf eine Verlängerung der Lieferfristen. Bisher waren die Lieferfristen auf die Verhältnisse von Betrieben abgestimmt, die eine gute technische Ausrüstung aufwiesen. Die Frage lag hier ähnlich wie bei der Vergebung nach Teillosen. Indem nämlich in den Lieferfristen keinerlei Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Handwerksbetriebes genommen wurde, war der Handwerker a limine von der Beteiligung am Wettbewerb ausgeschlossen. Die Lösung dieser Frage kann durch entsprechende Dispositionen der ausführenden Beamten in der Tat sehr weit vorgetrieben werden, wodurch zugleich ein fiskalischer Vorteil durch Erweiterung des Kreises der Wettbewerber und damit zusammenhängend ein Ziel der Gewerbeförderung, die stärkere Heranziehung des Handwerks, erreicht wird. Der zweite Punkt betraf die Vergebung der Reparaturen im Turnus zu einem zwischen Behörde und Gewerbevertretung vereinbarten Preise. Diese Regelung hat den Vorteil für die Behörde, daß sie nicht jeden kleinen Auftrag besonders auszuschreiben braucht, für das Handwerk aber führt sie zur gerechten Verteilung der anfallenden Reparaturarbeiten und zur Ausschaltung des gerade bei kleinen Objekten besonders scharfen Wettbewerbs. Die turnusmäßige Vergebung kommt vor allem für Kommunalbehörden in Betracht, da sie die ortsansässigen Betriebe am ehesten kennen und auch Interesse daran haben, ihre Steuerzahler in erster Linie zu berücksichtigen. Die dritte Forderung erstreckte sich auf die Beseitigung der Konkurrenz, die der Staat dem Handwerk durch eine weitgehende Sachbeschaffung in eigener Regie selbst bereitete. Unter dieser Ausschaltung von behördlichen Arbeiten litten die Angehörigen fast aller Gewerbezweige. Gegen die Regiearbeit wurden sowohl fiskalische als auch wirtschaftspolitische Argumente vorgebracht. Man suchte nachzuweisen, daß die staatlichen Werkstätten teurer und schlechter arbeiteten als die privaten Betriebe und erhob ferner den Einwand, daß der Staat durch diese Maßnahmen seine eigenen Steuerzahler schwäche. Jede grundsätzliche Überlegung führt zu dem Schluß, daß diese Argumente zu Recht bestehen. Ein Staat, der Privateigentum und Freiheit der Wirtschaft innerhalb der von ihm gesetzten Grenzen bejaht, wird Arbeiten in eigener Regie nur dann ausführen, wenn sie aus technischen Gründen nicht zu entbehren ist, sei es, weil

die allgemeine Sicherheit — wie im Eisenbahnbetrieb —, sei es, weil die unbedingte Leistungsbereitschaft und Schnelligkeit — wie bei Kanal- und Leitungsnetzen — es erfordern.

Außerdem gingen die Bestrebungen des Handwerks dahin, daß die Behörde den Nachweis der Befähigung, wie er durch den Meistertitel gegeben ist, bei der Auswahl der Anbieter mit in Betracht ziehe und das sogenannte Lokalisierungsprinzip anwende. Die Forderung der unbedingten Bevorzugung des geprüften Meisters ging zweifellos zu weit, denn die Ablegung einer Prüfung stellte keineswegs einen unbedingt zuverlässigen Maßstab für die technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Betriebes dar, noch weniger gab sie eine Garantie für die Reellität seines Inhabers. Berechtigt aber ist durchaus die später angeführte Praxis, nach der der Meister dann vor dem Nichtmeister im Zuschlag rangiert, wenn beide Angebote in jeder Hinsicht qualitativ gleich sind. Mit dem Lokalisierungsprinzip hat es folgende Bewandtnis: Ursprünglich gingen die Forderungen des Handwerks auf regelrechte Ausschaltung des außerlokalen Wettbewerbs. Die Gefahren eines derartig weiten Entgegenkommens konnte sich die Regierung nicht verhehlen. Sie hätte auf die Dauer zu einer Monopolstellung des ortsansässigen Handwerks geführt und damit den fiskalischen Zweck der Verdingung illusorisch gemacht. Indessen liegt auch diesen Bestrebungen ein richtiger Kern zugrunde, soweit sie nämlich bei gleicher technischer und wirtschaftlicher Qualität zweier Angebote auf die Bevorzugung des ortsansässigen Betriebes hinzielen.

Alle diese Forderungen des Handwerks fanden bei den Regierungen im Laufe der Zeit wenigstens grundsätzliche Zustimmung. Was an ihnen fiskalisch und wirtschaftspolitisch vertretbar war, wurde von den 70er Jahren ab in die Verdingungsordnungen aufgenommen. Allein hier wie fast überall im Verdingungswesen läßt sich der Wille der Regierungen nicht in absolut feste Normen gießen. Die Anforderungen der Praxis sind vielfältig und immer wieder wird es vertretbare Ausnahmen von der Regel geben, für die die Verordnungen Raum geben müssen. Je mehr aber das Ermessen des ausführenden Beamten in den einzelnen Verdingungen eine Rolle spielt, um so stärker ist die Prüfungspflicht der oberen Behörde, damit nicht die Ausnahme zur Regel werde, wie dies beispielsweise eine Zeitlang für die Regiearbeit gegolten hat. Wo diese Kontrollinstanz im Verdingungswesen eingebaut werden muß und wie sie im einzelnen wirksam wird, soll später bei den Reformvorschlägen erörtert werden.

III. Das Eindringen sozialpolitischer Gesichtspunkte

Wenn die spezifischen Schäden des Verdingungswesens auch schon sehr früh sichtbar wurden, so konnte doch, wie wir gesehen haben, der Wille der Regierung nicht vom Einzelnen in eine Richtung gelenkt werden, die einen Ausgleich der fiskalischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten herbeizuführen suchte. Bis zur Gesetzgebung vorzudringen, dazu bedurfte es zunächst der Konstitution; aber weiterhin auch — solange wenigstens von oben grundsätzlich am laissez-faire-Standpunkt festgehalten wurde — der Zusammenfassung der Einzelinteressen zum organisierten Interesse. Man kann rückblickend konstatieren, daß die Berücksichtigung wirtschaftspolitischer Gesichtspunkte wesentlich beeinflußt war von dem Aufblühen des Verbandswesens in Industrie und Handwerk.

Diese Tatsache wird sinnfällig, wenn man die Entwicklung des Eindringens sozialpolitischer Gesichtspunkte, also den Schutz des Arbeiters im Verdingungswesen beobachtet. Während die Industrie am frühesten, das Handwerk nicht viel später, in ihren Organisationen Machtgebilde schufen, an denen der Staat in seinen gesetzgeberischen Maßnahmen nicht vorübergehen konnte, bedurfte es einer gewissen Erstarkung des Arbeiterstandes, bis er seine eigenen Wünsche auch mit Bezug auf das staatliche Vergebungswesen mit Aussicht auf Erfolg anzumelden in der Lage war. Die Bestrebungen liefen, grundsätzlich betrachtet, darauf hinaus, daß der Staat das, was er bisher zum Schutz des Arbeiters und der sozialpolitischen Gesetzgebung ganz allgemein geschaffen hatte, im Verdingungswesen als verpflichtende Norm einbaue.

Auch die früheren Verdingungsordnungen enthielten Arbeiterbedingungen, auf Grund derer der Behörde ein gewisser Eingriff in die Arbeitsverträge des Unternehmers möglich war. So handelte ein Paragraph der bayrischen Verdingungsordnung von 1864 „über Handhabung der Ordnung und Ruhe bei der Bauausführung". Nach ihm wurde Unternehmern, Werkführern, Aufsehern und Arbeitern die strengste Einhaltung der polizeilichen Ordnungsvorschriften zur Pflicht gemacht; die Behörde konnte Angestellte des Unternehmers, sofern sie Unordnung und Unruhe stifteten, entlassen und selbst dann, wenn der Unternehmer durch Vertragsbruch seinen Arbeitern gegenüber Ruhestörungen hervorrief, die direkte Auszahlung des etwa vorenthaltenen Lohnes übernehmen. Man erkennt leicht, daß diesen Vorschriften ein mehr fiskalisches als sozialpolitisches Interesse der Behörde entsprach; sie wünschte die Sicherung von Ruhe und Ordnung, damit die glatte Abwicklung der Auftragsausführung

garantiert war, sie wollte, wie Feuchtwanger[44] sich drastisch ausdrückt, daß der Unternehmer ruhige und fleißige Arbeiter hätte, ebenso wie sie von ihm verlangte, daß er gutes Material verwende.

Der sozialpolitische Gesichtspunkt wurde erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts wirksam. Er forderte eine direkte Einflußnahme des Staates auf die von ihm beschäftigten Unternehmer; und zwar sollte er darüber wachen, daß sie die Tarifverträge einhielten und daß er ihre Stellung bei berechtigten Streiks nicht durch ungesäumte Fristverlängerung verstärke. In der Tat vereitelte das staatliche Beschaffungswesen in vielen Fällen geradezu die Durchführung der allgemeinen sozialpolitischen Maßnahmen. Indem die Behörden den Mindestfordernden bevorzugten, veranlaßten sie diesen indirekt, seine Kosten herabzusetzen und damit auf seine Materiallieferanten und Arbeiter einen Druck auszuüben. Schon in den Lohnansätzen wurden oft die Tarifverträge ignoriert. Ferner war es auf die Praxis des Mindestpreisverfahrens zurückzuführen, daß die Unternehmer billige ausländische Arbeitskräfte heranzogen und sich gezwungen sahen, bei den hygienischen und Sicherheitsmaßnahmen zu sparen, wodurch die Qualität der Arbeit häufig erhebliche Einbuße erlitt. Die Argumente der Arbeitervertreter konnten sich um so besser durchsetzen, als sie nicht nur Sonderinteressen, sondern auch allgemeine Gesichtspunkte zum Ausdruck brachten. Tatsächlich besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen den Mißständen im Submissionswesen und der Arbeiterpolitik. Das Prinzip der Bevorzugung des Mindestfordernden zwingt den Submittenten zur äußersten Sparsamkeit in allen Punkten, insbesondere aber ist er nicht mehr in der Lage, tüchtige und damit gut bezahlte Arbeiter zu beschäftigen. Je größer nun die Möglichkeit ist, den Preisdruck bei der Verdingung auf die Arbeiter abzuwälzen, um so mehr neigen die Unternehmer zur Unterbietung. Alle Verordnungen, die die Lage des Arbeiters verbessern, bringen gleichzeitig eine Einschränkung des Schleudersystems. Jede feststehende Arbeitsordnung bildet darum eine unverrückbare Untergrenze für das Angebot und zwingt den Unternehmer zu genauerer Kalkulation. Die obligatorische Berücksichtigung der Arbeiterinteressen lag zugleich im Sinne des soliden Unternehmertums und des Fiskus selbst. Sie war geeignet, dem Spekulantentum den Boden zu entziehen und mußte mit Notwendigkeit die Qualität der Leistungen verbessern. Mit Recht konnten die Arbeitervertreter darauf hinweisen, daß die Arbeitsbedingungen nicht nur eine Wohltat für die Arbeiter selbst, sondern ein Vorteil für alle an einem gesunden Beschaffungswesen überhaupt Interessierten waren.

Die sozialpolitischen Forderungen waren demnach folgende: Es sollte jeweils in die Vertragsbestimmungen ein Passus aufgenommen

[44] Feuchtwanger, a. a. O., S. 114.

werden, nach dem den Arbeitern der orts- und berufsübliche Taglohn von den Submittenten zu zahlen ist. Bestehen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern Tarifvereinbarungen, so sollen diese als Maßstab gelten. Bezüglich der Arbeitszeit wird gefordert, daß diese nicht über das orts- und berufsübliche Maß hinausgehe. Überstunden sollen mit mindestens 25 % Lohnzuschlag vergütet werden. Unverhältnismäßige Beschäftigung von Lehrlingen ist zu verbieten. Arbeiten, die in der Werkstätte hergestellt werden können, dürfen nicht in Heimarbeit vergeben werden. Vor ausländischen Arbeitern sind die inländischen zu bevorzugen. Die Erfüllung der gegenüber den Arbeitern festgesetzten Verpflichtungen ist durch Abzug an den Kautionen zu sichern. Von vornherein aber sollen Unternehmer ausgeschlossen werden, die im Angebot einen Lohn zugrunde legen, der nicht den orts- und berufsüblichen Sätzen entspricht.

Gegenüber diesen Forderungen hatten die Regierungen weniger finanzielle als rechtliche Bedenken. Sie verneinten nicht, daß für den Arbeiter etwas geschehen müsse, scheuten sich aber zunächst vor dem Eingriff in die gesetzliche Vertragsfreiheit des Unternehmers. Es erübrigt sich, heute auf solche prinzipiellen Gegenargumente einzugehen, da die politische Entwicklung inzwischen einen grundlegenden Wandel geschaffen hat. In der Folge wurden überall Arbeiterbedingungen eingeführt, wenngleich nicht in dem Umfange, wie sie von den Arbeitervertretern gefordert worden waren. Die bayrische Verdingungsordnung von 1903 und die preußische von 1905 enthielten die Vorschriften, daß bei der Angebotsprüfung solche Unternehmer Ausschließung vom Zuschlag zu erwarten haben, von denen bekannt ist, daß sie in ihren Betrieben eine über das übliche Maß hinausgehende Arbeitszeit eingeführt haben oder daß sie ihren Arbeitern Löhne zahlen, die hinter dem Durchschnitt der in dem Gewerbezweig üblichen Löhne erheblich zurückbleiben, oder Gegenstände, deren Herstellung in Werkstätten möglich ist, in Heimarbeit vergeben. In die Kontrakte wurden Bedingungen aufgenommen, die den Arbeitern die Erfüllung der Arbeitgeberpflichten garantieren. Der Unternehmer mußte der Behörde auf Verlangen jederzeit über die mit seinen Arbeitern geschlossenen Verträge und deren Erfüllung unter Vorlegung der Unterlagen Aufschluß geben. Stellt sich heraus, daß er seine Verpflichtungen nicht oder nicht pünktlich erfüllt, so kann die Behörde die von ihm geschuldeten Beträge auf seine Rechnung unmittelbar an die Berechtigten abführen. Im übrigen enthält der Kontrakt Verpflichtungen zur Befolgung der Sozialversicherungsgesetze, zur Einhaltung der Unfallverhütungsvorschriften, zur Besorgung für Unterkunft, zur Bereitstellung der ersten ärztlichen Hilfeleistung und ähnliches; also Vorschriften, zu deren Innehaltung der Unternehmer ohnedies verpflichtet ist; indessen war die kontrakt-

liche Vereinbarung dennoch notwendig, weil die Unternehmer gerade bei Submissionen zu Übertretungen neigten.

Auch die positiv sozialpolitischen Grundtendenzen der Regierungen wurden in der Praxis häufig sabotiert. Der Beamte konnte zwar, mußte aber nicht die Verträge des Submittenten mit seinen Arbeitern prüfen. Eine wirkliche Reform hätte die Vorschrift aufstellen müssen, daß das Angebot nach Material- und Lohnkosten aufzugliedern wäre. Eine solche Bestimmung allein könnte einen Zwang auf Einhaltung von Mindestgrenzen auf seiten der Unternehmer ausüben. Erst mit dem Ausbau des Arbeitsrechts und der stärkeren Verankerung der Sozialgesetzgebung im gesamten Wirtschaftsleben setzte sich die Innehaltung der sozialpolitischen Forderungen auch im Verdingungswesen durch.

Die Bestrebungen der Arbeiter mit Bezug auf die Hilfe des Staates bei Aussperrungen und Streiks gingen darauf hinaus, daß der Staat die Berechtigung dieser Kampfmaßnahmen erst prüfe, bevor er durch Terminverlängerungen die Stellung der Unternehmer indirekt stützte. Die Lösung der hiermit gegebenen Schwierigkeiten kann nur die sein, daß bei Arbeitsunterbrechungen vom Unternehmer aus dann eine Terminverlängerung gewährt wird, wenn ihn keine Schuld trifft. Aber der Schwierigkeit, zu beurteilen, wo die Schuld liegt, entgeht die Behörde am besten dadurch, daß sie in ihren Kontrakt Arbeiterbedingungen festsetzt, deren Einhaltung für die Dauer des Vertrages verpflichtend ist.

D. Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB.)

I. Entstehung der VOB.

Wer sich mit den einzelnen Paragraphen des Bürgerlichen Gesetzbuches beschäftigt, ohne jede der darin ausgesprochenen Regeln in ihrer geschichtlichen Entwicklung zu kennen, d. h. wer nicht weiß, welche Gedanken in den einzelnen Phasen ihrer Entstehung wirksam waren, wird sich leicht bei ihrer Auslegung und Anwendung in Abstraktionen verlieren, die den Intentionen des Gesetzgebers nicht entsprechen.

Ganz ähnlich liegt die Sache im Verdingungswesen. Seine Regelung, wie sie heute in der Verdingungsordnung für Bauleistungen festgelegt ist, bildet den Schlußpunkt einer hundertjährigen Entwicklung, während der, wie wir gesehen haben, immer neue Notwendigkeiten zu berücksichtigen waren. Eine brutale Beschaffungspraxis, die nur unmittelbare Interessen des Fiskus vertrat, gab im Laufe der Zeit immer mehr von ihren Rechten auf und suchte bewußt nach Wegen, auf denen ein Ausgleich ihres rein ökonomischen Interesses mit den Interessen ihrer Partner zu erreichen war. Sie verschloß sich weder den Gesichtspunkten, die die rein technisch-ökonomische Entwicklung ihr aufzwang, noch jenen anderen, die sich aus der Veränderung der sozialen Verhältnisse ergaben. Immer war sie bestrebt, das Verdingungswesen in Richtung auf seine Verfeinerung zu reformieren, hier offenbare Mißstände eliminierend, dort möglichen Mißständen vorbeugend. Wenn ihr eine restlose Heilung bis heute nicht gelang, so lag es oft weniger an dem guten Willen der Regierungen als daran, daß die für eine reibungslose Praxis notwendigen technischen und persönlichen Voraussetzungen fehlten.

Wir haben im vorangegangenen die Schwierigkeiten gezeigt, mit denen die jeweilige Beschaffungspraxis zu kämpfen hatte. Ihre ausführliche Erläuterung war notwendig, weil nur so ersichtlich wird, an welchem Punkte der Entwicklung wir heute stehen und welches die Voraussetzungen sind, die allein eine gänzliche Ausräumung der Mißstände möglich machen.

Die heutige Verdingungspraxis wird normativ bestimmt durch die sog. Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB.). Sie kam in Zusammenarbeit aller am Verdingungswesen beteiligten Kreise zustande. Ihre Entstehungsgeschichte ist folgende:

Bereits vor dem Kriege waren Bestrebungen im Gange, die auf eine Vereinheitlichung des Verdingungswesens im ganzen Reich hinzielten. Damals spielte sich das Verdingungswesen auf Grund zahlreicher Regelungen der verschiedenen Länder und Kommunen ab. Diese Vielzahl von Verdingungsordnungen, in denen sich selbst der Fachmann kaum mehr zurechtfand, war naturgemäß vor allem für das Gewerbe von besonderem Nachteil. Im Jahre 1912 brachte der Hansa-Bund einen Entwurf heraus, der dann sehr bald zur Grundlage eines Antrages der Reichstagsabgeordneten Bassermann und Gen. auf reichsgesetzliche Regelung des Verdingungswesens gemacht wurde. Durch den Ausbruch des Krieges gelangte er allerdings nicht zur Erledigung.

Infolge der lebhaften Erörterungen über die Mißstände im Verdingungswesen in den Parlamenten des Reichs und der Länder wurde in der 79. Reichstagssitzung vom 9. März 1921 ein Antrag auf eine Reichsrahmengesetzgebung mit großer Mehrheit abgelehnt, hingegen der Antrag Alekotte und Gen. angenommen: einen Ausschuß, bestehend aus den sachverständigen Vertretern der beteiligten Ressorts und den Vertretern der zuständigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen einzuberufen und für die Vergebung von Leistungen und Lieferungen einheitliche Grundsätze für Reich und Länder zu schaffen.

Auf Grund dieses Antrages wurde ein Sachverständigenausschuß gebildet, dem die Vertreter

der in Frage kommenden Reichsressorts,
der Länderregierungen,
des deutschen Städtetages,
des Reichsverbandes der deutschen Industrie (Fachgruppe Bauindustrie),
des Reichsverbandes des deutschen Handwerks,
der Arbeitnehmergewerkschaften,
des Verbandes der deutschen Architekten- und Ingenieurvereine,
des Bundes Deutscher Architekten

und als besonderer Sachverständiger Oberregierungsbaurat Dr. Rothacker angehörten.

Die Aufgabe dieses sog. Reichsverdingungsausschusses (RVA.[1]) bestand zunächst darin[2]:

---

[1] Bezüglich der rechtlichen Stellung des RVA. ist zu bemerken, daß er lediglich ein Sachverständigenausschuß sein sollte. Er war demnach kein

(Fußnote 2 siehe nächste Seite)

1. eine vollkommene Klärung über Kern und Bedeutung des Verdingungswesens zu schaffen und die Art und Ursache der Mängel festzustellen, um das Fundament für die Neuregelung zu legen;
2. die allgemeinen und technischen Bedingungen sowie Vorschriften nachzuprüfen bzw. neu aufzustellen und eine Vereinheitlichung der Bedingungen bzw. Bestimmungen anzustreben.

Als erstes Material standen dem RVA. die Unterlagen zur Verfügung, welche von den an den Landesfinanzämtern bestehenden Bauausschüssen gesammelt worden waren. Außerdem wurden dem Ausschuß vom Reichsschatzministerium die „Reichsbedingungen für Bauleistungen" (aufgestellt vom deutschen Wirtschaftsbund für das Baugewerbe) sowie das Ergebnis einer Umfrage der „Vereinigung der technischen Oberbeamten deutscher Städte" über die „Reichsbedingungen" zur Verfügung gestellt.

Die erste Sitzung am 30. Dezember 1921 leitete Oberregierungsbaurat Voß mit einem Referat über die Bestrebungen zur Heilung des Submissionswesens ein. In der Aussprache behandelte man die Bildung eines Arbeitsausschusses, der die Aufgabe haben sollte, ein umfassendes Arbeitsprogramm aufzustellen[3].

In der Vollsitzung vom 19. Juli 1922 wurde eine Einigung über die Grundsätze für die Arbeiten des Arbeitsausschusses herbeigeführt. Sie gipfelten in der Annahme von drei Entschließungen[4]:

1. Im allgemeinen soll grundsätzlich der gesunde Wettbewerb für die Vergebung von baugewerblichen Arbeiten gelten.
2. Zur Durchführung eines gesunden Wettbewerbs sind zu fordern:
   a) eindeutige Verdingungsunterlagen,
   b) Zuschlagserteilungen an das preiswürdigste Angebot zu einem angemessenen Preis, zu dem unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des Bieters gute handwerksmäßige Arbeit geliefert werden kann,
   c) strenge Vertragserfüllung; als Unterlagen hierfür gelten in erster Linie die einheitliche Art der Leistungsbeschreibungen, der Preisberechnung und der technischen Vorschriften.
3. Regelung der Befugnisse des Arbeitsausschusses.

Organ des Reichsschatz- bzw. Reichsfinanzministeriums; bei letzterem blieb nur die Geschäftsführung. Die Selbständigkeit des Ausschusses kam äußerlich dadurch zum Ausdruck, daß die Mitgliedschaft eine rein ehrenamtliche war und das Reich den Mitgliedern keinerlei Vergütungen gewährte.

[2] Das deutsche Handwerksblatt, 1923, S. 138.

[3] Das deutsche Handwerksblatt, 1922, S. 7.

[4] Das deutsche Handwerksblatt, 1923, S. 315.

Der Aufstellung eines vorläufigen Arbeitsprogramms galt die Sitzung vom 24. bis 28. September 1922. Seine Bearbeitung wurde Unterausschüssen übertragen. Das Programm selbst enthielt folgende Punkte[5]:

1. Allgemeine Vertragsbedingungen,
2. Technische Vorschriften,
3. Leistungsbeschreibungen und Berechnungsgrundlagen,
4. Bearbeitung wichtiger Sonderfragen, z. B. Unkostenzuschläge, Zahlungsbedingungen, Bevorschussung usw.

Wie im Vorwort zur VOB. dargetan wird, machte die durch die Inflation hervorgerufene unsichere Wirtschaftslage die Fertigstellung von allgemeinen, für die Dauer beizubehaltenden Vorschriften unmöglich. Es wurden deshalb neben den durch die Zeitlage gegebenen Sonderfragen vorerst die „Technischen Vorschriften" behandelt.

Gegenstand der späteren Beratungen waren vor allem zwei Entwürfe einer Reichsverdingungsordnung für Bauleistungen. Der erste wurde von Stadtbaurat Winterstein im Auftrage des RVA. aufgestellt und im Oktober 1924 vorgelegt. Dieser Entwurf diente dem RVA. bis zum Juni 1925 als Diskussionsgrundlage. Obgleich seine Vorzüge von den Beteiligten allgemein anerkannt worden waren, konnte er sich gegenüber einem 2. Entwurf, der von einem Unterausschuß ausgearbeitet worden war und im Juli 1925 plötzlich auftauchte, nicht halten, weil er sich zu sehr in Einzelheiten verlor, während der RVA. vom Reichstag den Auftrag erhalten hatte, Grundsätze aufzustellen[6].

Durch die Annahme des neuen Entwurfs als Diskussionsgrundlage verschleppte sich die Herausgabe der VOB., da — wie zuvor für den Entwurf Winterstein — eine erneute Stellungnahme aller beteiligten Kreise herbeigeführt werden mußte. Am 5. Mai 1926 fand die Schlußversammlung des RVA. statt, in der die neue Verdingungsordnung zur endgültigen Vorlage und trotz der Schwierigkeiten, die sich aus den Interessengegensätzen der Auftragnehmer und aus der Stellungnahme der Länderregierungen, die die Verdingungsregelung als Hoheitsrecht ihrer Länder ansahen, zur Annahme kam. Die Vertreter der Behörden und der privaten Wirtschaftskreise gaben eine Versicherung ab, nach der sie für eine baldige Einführung der Verdingungsordnung für Bauleistungen bei den von ihnen vertretenen Stellen Sorge tragen wollten.

---

[5] Technisches Gemeindeblatt, 27. Jahrg., S. 176.

[6] Überblick über Entstehung und Inhalt der VOB. Vortrag von Dr. Schuster, abgedruckt in Nr. 3 der Schriftenreihe der Gruppe Rheinland und Westfalen des Beton- und Tiefbauarbeitgeberverbandes f. Deutschland e. V. und des Beton- und Tiefbau-Wirtschaftsverbandes, Düsseldorf.

II. Wesentlicher Inhalt der VOB.

Die VOB. ist gegliedert in:

Teil A, Allgemeine Bestimmungen für die Vergebung von Bauleistungen,

Teil B, Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen,

Teil C, Technische Vorschriften für Bauleistungen.

1. Teil A

In Teil A werden zunächst die allgemeinen Gesichtspunkte für die Vergebung festgestellt. Er beginnt mit einer klaren Definition dessen, was unter Bauleistungen zu verstehen ist (§ 1 [7]).

§ 2 enthält folgende Grundsätze der Vergebung: Bauleistungen sind an fachkundige und leistungsfähige Bewerber zu angemessenen Preisen zu vergeben, hierbei soll der Wettbewerb die Regel bilden. Ungesunde Begleiterscheinungen sollen bekämpft werden. In diesen Sätzen ist die prinzipielle Absicht der neuen Verdingungsordnung ausgesprochen, von deren sachgerechter Erfüllung, wie noch ausführlich darzulegen sein wird, eine Gesundung des Verdingungswesens in entscheidendem Maße abhängig ist.

Was die Arten der Vergebung angeht, so kennt die Verdingungsordnung deren drei. Zunächst kommt die öffentliche Ausschreibung in Betracht. Sie stellt die eigentliche Verdingung dar und ist stets anzuwenden mit Ausnahme derjenigen Fälle, in denen die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Hierfür steht als zweite Art der Vergebung die sog. beschränkte Ausschreibung zur Verfügung, worunter die VOB. die Aufforderung einer beschränkten Zahl von Unternehmern zur Einreichung von Angeboten unter Beachtung des vorgeschriebenen Verfahrens versteht. Sie findet statt, wenn

1. Bauleistungen nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise ausgeführt werden, besonders wenn außergewöhnliche Zuverlässigkeit oder Leistungsfähigkeit (z. B. Erfahrung, technische Einrichtungen oder fachkundige Arbeitskräfte) erforderlich ist;

2. aus besonderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung der Leistung) die öffentliche Ausschreibung unzweckmäßig wäre, wenn sie für die Auftraggeber oder Bewerber einen Aufwand verursachen würde, der zu dem erreichbaren Vorteil im Mißverhältnis stehen würde oder wenn die öffentliche Ausschreibung kein annehmbares Ergebnis gehabt hat.

Die freihändige Vergebung — als dritte in der VOB. vorgesehene Art — ist die Übertragung einer Leistung nach freiem Ermessen des Auftraggebers ohne förmliche Ausschreibung. Sie soll angewandt werden, wenn

---

[7] Bauleistungen sind Bauarbeiten oder Lieferungen von Baustoffen oder Bauteilen, die zur Herstellung oder Instandhaltung eines Bauwerks dienen.

1. die Leistung nach Art und Umfang vorher nicht genau und eindeutig festgelegt werden kann, wenn verhältnismäßig kleine Leistungen sich von einer vergebenen größeren Leistung nicht ohne Nachteil trennen lassen oder wenn ein günstigeres Angebot nicht zu erwarten ist;

2. für die Vergebung die künstlerische oder technisch-wissenschaftliche Leistung, besondere Kunstfertigkeit oder Erfahrung des Auftragnehmers maßgebend ist, wenn die Leistung unter Patentschutz steht oder wenn gegen die beschränkte Ausschreibung die gleichen Gründe vorliegen wie bei b) 2 gegen die öffentliche Ausschreibung.

Diese im § 3 des Teils A vorgenommene Regelung der Arten der Vergebung mit ihrer genauen Fixierung der Voraussetzungen für die Anwendung jeder einzelnen Art schließt jegliche Willkür aus.

§ 4 beschäftigt sich mit der Aufteilung der Vergebung nach Losen und unterscheidet hierbei Teillose und Fachlose. Prinzipiell sollen Bauleistungen so vergeben werden, daß eine einheitliche Ausführung und zweifelsfreie umfassende Gewährleistung erreicht wird; hierzu ist vor allem notwendig eine Vergebung der zur Leistung gehörigen Lieferungen (Material). Im Interesse der kleineren Unternehmungen sollen jedoch besonders umfangreiche Leistungen in sog. Teillosen vergeben werden. Ebenfalls sind die Leistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbezweige in der Regel nach diesen getrennt, also nach Fachlosen zu vergeben. Eine gemeinsame Vergebung soll lediglich bei geringem Umfang der Gesamtleistung oder einzelner Teilleistungen und ferner, wenn die Art der Leistung oder eine einheitliche Gewährleistung es erfordert, sowie wenn dadurch ein erheblicher Vorteil für den Auftraggeber zu erwarten ist, stattfinden. Endlich dürfen die sämtlichen zu einem Bau gehörigen Leistungen nur dann an einen Generalunternehmer vergeben werden, wenn örtliche Verhältnisse oder andere wichtige Gründe die Vergebung nach Fachlosen untunlich erscheinen lassen. Jedoch ist der Generalunternehmer bei Weitervergebung von Leistungen verpflichtet, die VOB. zugrunde zu legen.

In der Regel soll die Leistung nach Einheitspreisen vergeben werden. Dabei hat man unter Einheitspreisen den Preis von technischen und wirtschaftlichen Teilleistungen zu verstehen, deren Menge nach Maß, Gewicht oder Stückzahl vom Auftraggeber anzugeben ist (1 qm Wandplatten, 1 kg Kupfer). Eine Gesamtleistung darf für eine Pauschsumme nur dann vergeben werden, wenn Art und Umfang vorher genau bestimmt und mit einer Änderung bei der Ausführung nicht zu rechnen ist. Die Vergebung nach Selbstkosten ist dann gestattet, wenn Art und Umfang der Leistung vorher nicht so genau festgelegt werden kann, daß eine einwandfreie Preisberechnung möglich ist; doch muß bei der Vergebung bestimmt werden, wie die Vergütung nach dem Aufwand an Arbeitszeit, Werkstoffen usw. berechnet wird (§ 5).

§ 6 bestimmt, daß der Bewerber den von ihm geforderten Preis in das Leistungsverzeichnis einzusetzen hat (Preisangebotsverfahren). Das Auf- und Abgebotsverfahren (Lizitation) darf nur ausnahmsweise bei regelmäßig wiederkehrenden Unterhaltungsarbeiten angewandt werden.

Die Mitwirkung der Berufsvertretungen (der Handwerks- und Handelskammern, der Innungen und Fachverbände), insbesondere die Stellung von

Sachverständigen erstreckt sich, soweit sie als zweckmäßig erachtet wird, auf die Vorbereitung der Ausschreibung, die Prüfung der geforderten Preise und Stundenlohnsätze oder die Feststellung der vertragsmäßigen Ausführung der Leistung. Jedoch dürfen die Sachverständigen weder mittelbar noch unmittelbar an der betreffenden Vergebung beteiligt sein (§ 7).

§ 8 beschäftigt sich mit der Feststellung der Teilnehmer am Wettbewerb. Bei öffentlicher Ausschreibung findet eine Abgabe der Verdingungsunterlagen grundsätzlich an alle inländischen Bewerber statt. Bei beschränkter Ausschreibung sollen 3—6 Unternehmer zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Diese Zahl ist noch mehr einzuschränken, wenn für das Angebot umfangreiche Vorarbeiten, die einen besonderen Aufwand notwendig machen, erforderlich sind. Bei freihändiger Vergebung ist unter selbständigen, zuverlässigen und leistungsfähigen Gewerbetreibenden möglichst zu wechseln. Strafanstalten und Fürsorgehäuser sind vom Wettbewerb um staatliche Aufträge auszuschließen.

Mit Bezug auf die Unterlagen der Vergebung regelt der § 9 die wichtige Frage des Umfangs der geforderten Leistung. Die §§ 10—16 befassen sich mit den besonderen Vertragsbedingungen, den Ausführungsfristen, den Vertragsstrafen und Beschleunigungsvergütungen, der Gewährleistung, der Sicherheitsleistung, den Streitigkeiten und den Preisänderungen bei Preisschwankungen. Mit Ausnahme des letzten Paragraphen sind alle Punkte bereits in früheren Abschnitten behandelt worden, so daß sich eine nochmalige Darstellung hier verbietet. Was die Preisänderungen bei Preisschwankungen betrifft, so können nach § 16, wenn bei Ausführungen von längerer Dauer wesentliche Änderungen der Preisermittlungsgrundlagen zu erwarten stehen, Änderungen der Vertragspreise vorgesehen werden.

Von den die Ausschreibung regelnden Paragraphen bestimmt der erste (§ 17) die Zeit der Ausschreibung. Danach soll der Auftraggeber erst dann ausschreiben, wenn alle Unterlagen fertiggestellt sind und wenn innerhalb der angegebenen Fristen mit der Ausführung begonnen werden kann. Ausschreibungen für verdingungsfremde Zwecke wie Ertragsberechnungen oder andere einseitige Belange des Ausschreibenden sind unzulässig. Bauleistungen, die im Winter ausgeführt werden können oder die nicht dringlich sind, sollen in die arbeitsstille Zeit verlegt werden.

Öffentliche Ausschreibungen sollen durch Tagesblätter oder Fachzeitungen bekanntgegeben werden; jede Ausschreibung hat alle Angaben, die für den Entschluß zur Beteiligung wichtig sind, zu enthalten (namentlich Art und Umfang der Bauleistung, Bezeichnung der ausschreibenden und der zuschlagenden Stelle, Art der Vergebung und etwaige Beschränkung des Bewerberkreises, Gelegenheit zur Einsicht in die Ausschreibungsunterlagen, etwaige Ortsbesichtigungen und dgl.; Ort und Zeit der Eröffnung der Angebote und ihre Aufschrift, Tag der Zuschlagserteilung, etwaige Kosten der Ausschreibungsunterlagen, etwaige Vorbehalte wegen Teilung in Lose und Vergebung der Lose an verschiedene Bieter). Das Leistungsverzeichnis ist jedem Bewerber auf Wunsch doppelt zuzustellen; alle anderen für die Preisermittlung wesentlichen Unterlagen erhält er einfach. Ist dies nicht möglich, so sollen sie in ausreichender Weise zur Einsicht ausgelegt werden. Die Namen der Bewerber, welche Ausschreibungsunterlagen erhalten oder eingesehen haben, bleiben geheim. Sind einem Bewerber

wichtige Aufklärungen über die geforderte Leistung oder die Grundlagen der Leistungsberechnung gegeben worden, so müssen sie auch den andern mitgeteilt werden (§ 18).

Über die in § 19 geregelte Angebotsfrist und in § 20 geregelte Zuschlagsfrist ist an anderer Stelle[8] das Notwendige gesagt.

Die Kosten der Vergebung regelt § 21 derart, daß bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergebung alle Unterlagen den Bewerbern unentgeltlich abgegeben werden müssen, bei öffentlicher Ausschreibung mindestens das Leistungsverzeichnis. Wird bei öffentlicher Ausschreibung von den Bewerbern die Bezahlung anderer Unterlagen gefordert, so ist der Preis in der Bekanntmachung anzugeben; er soll die Selbstkosten nicht übersteigen. Für die Bearbeitung des Angebots wird keine Vergütung gewährt. Verlangt jedoch der Auftraggeber, daß der Bewerber Entwürfe, Pläne, Zeichnungen, statische Berechnungen oder andere Unterlagen ausarbeitet, so ist einheitlich für alle Bewerber bei der Ausschreibung eine angemessene Vergütung festzusetzen, die fällig wird, wenn ein der Ausschreibung entsprechendes Angebot mit den geforderten Unterlagen rechtzeitig eingereicht wird. Die von den Bewerbern ausgearbeiteten Unterlagen bleiben ihr geistiges Eigentum, sofern nicht vor der Verwendung eine andere Vereinbarung getroffen wird.

Der letzte Teil der „Allgemeinen Bestimmungen" stellt die Grundsätze für die Behandlung des Angebots auf. Die §§ 22, 23 und 24 betreffen den Inhalt, die Öffnung und die Prüfung der Angebote.

Danach soll das Angebot nur die Preise und die in der Ausschreibung geforderten Erklärungen enthalten. Änderungen in den Ausschreibungsunterlagen sind nicht statthaft, solche an den Eintragungen des Bieters müssen zweifelsfrei sein. Abänderungsvorschläge oder Nebenangebote werden nicht ausgeschlossen, dürfen aber mittels besonderer Anlage gemacht werden. Wichtig ist die Bestimmung, daß gemeinschaftliche Bieter für den Abschluß und die Durchführung des Vertrages einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen haben (§ 22).

Die Behörde hat die eingegangenen Angebote zu kennzeichnen und bis zum Eröffnungstermin sorgfältig aufzubewahren. Beim Eröffnungstermin dürfen nur die Bieter und Bevollmächtigte der Berufsvertretungen zugegen sein. Nur bis zur Eröffnung des ersten Angebots rechtzeitig eingetroffene Angebote haben das Recht auf Zulassung[9]. Nach Eröffnung werden die Angebote in allen wesentlichen Teilen gekennzeichnet und Name und Wohnort der Bieter, sowie die Endbeträge und andere den Preis betreffende Angaben verlesen. Ferner ist anzugeben, ob und von wem Abänderungsvorschläge oder Nebenangebote eingereicht worden sind. Weiteres aus dem Inhalt der Angebote wird nicht mitgeteilt. Verspätete Angebote sind

---

[8] Vgl. S. 41 ff.

[9] Nur ausnahmsweise können verspätete Angebote zugelassen werden, die nachweislich so frühzeitig zur Post gegeben waren, daß mit ihrem rechtzeitigen Eintreffen gerechnet werden durfte und die trotzdem aus einem vom Bieter nicht zu vertretenden Grunde erst nach Eröffnung der Angebote, jedoch noch am Eröffnungstage, eingehen (§ 23, 2).

in der anzufertigenden und zu verlesenden Niederschrift mit Eingangszeit, Gründen der Verspätung besonders aufzuführen, Beweismittel aufzubewahren. Die Niederschrift ist nicht zur Veröffentlichung bestimmt, doch dürfen die Berechtigten Einsicht nehmen (§ 23).

Die Angebote und ihre Anlagen müssen nach § 24 rechnerisch, technisch und wirtschaftlich, gegebenenfalls unter Zuziehung besonderer Sachverständiger geprüft werden. Stimmt die Schlußsumme mit den Einheitspreisen nicht überein, so sind diese maßgebend; sind letztere in Worten und Ziffern angegeben und differieren sie, so gelten die Preise, die den bei den einzelnen Ordnungszahlen errechneten Gesamtbeträgen entsprechen. Angebote solcher Bieter, die wegen der Ausschreibung mit anderen Bietern zum Nachteil des Auftraggebers eine gegen die guten Sitten verstoßende Abrede zur Erzielung eines unangemessen hohen Preises getroffen haben (§ 138 BGB.), bleiben unberücksichtigt.

Nach § 25 darf der Auftraggeber mit dem Bieter nur verhandeln, um sich über seine wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit, über das Angebot selbst, über die geplante Art der Durchführung, über etwaige Abänderungsvorschläge, über Ursprungsorte und die Bezugsquellen der Werkstoffe zu unterrichten und um die Angemessenheit der Preise, nötigenfalls durch die vorzulegende Preisermittlung, zu prüfen. Die Ergebnisse sind geheimzuhalten. Der Bieter, der die geforderten Aufklärungen und Angaben verweigert, setzt sich der Gefahr der Nichtberücksichtigung aus. Alle anderen Verhandlungen, insbesondere über Änderungen des Angebots und der Preise sind unstatthaft.

Die für die Erteilung des Zuschlags maßgebenden Grundsätze werden — § 2 ergänzend — im § 26 mit wünschenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht. Es sind demnach nur solche Bieter zu berücksichtigen, die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen die notwendige Sicherheit bieten, insbesondere diejenigen, welche für eine sachgemäße und rechtzeitige Ausführung die erforderliche Erfahrung, Sachkenntnis und Leistungsfähgkeit besitzen, die Leistung im eigenen Betrieb ausführen können und über die notwendigen Mittel verfügen. Ausgeschlossen sind Auftragnehmer, die sich der gesetzlichen Verpflichtung, einer Berufsgenossenschaft anzugehören, entziehen. Der Zuschlag ist nicht an die niedrigste Geldforderung gebunden. Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zur Leistung stehen, sollen ausgeschlossen und nur solche Angebote berücksichtigt werden, deren Preise bei einwandfreier Ausführung für den Bieter auskömmlich erscheinen. Unter den hiernach verbleibenden Angeboten soll der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden, das unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkte als das annehmbarste erscheint. Abgesehen von umfangreichen Leistungen oder Spezialarbeiten sollen bei handwerksmäßigen Leistungen unter sonst annähernd gleichwertigen Angeboten im allgemeinen einheimische Bieter vor auswärtigen bevorzugt werden, sowie unter einheimischen jene, die am Ort der Leistung oder in dessen Nähe den Auftrag im eigenen Betriebe ausführen und hauptsächlich ortsansässige Arbei-

ter beschäftigen. Unter Handwerkern ist zu bevorzugen, wer berechtigt ist, den Meistertitel zu führen oder Lehrlinge auszubilden und wer Lehrlinge im eigenen Betrieb ausbildet. Bei kleinen Arbeiten können selbständige kleinere Gewerbetreibende bevorzugt werden, wenn sie selbst die Aufsicht ausüben oder mitarbeiten. Vereinigungen von Unternehmern, Gesellschaften oder Genossenschaften sind als gleichwertig mit Einzelbewerbern anzusehen, wenn sie die Arbeiten im eigenen Betriebe oder in denen ihrer Mitglieder ausführen.

In zwei weiteren Paragraphen wird die Aufhebung der Ausschreibung und die Behandlung der nicht berücksichtigten Angebote geregelt. Die Ausschreibung kann aufgehoben werden, wenn kein den Bedingungen entsprechendes Angebot vorliegt, wenn sich die Grundlagen der Ausschreibung wesentlich geändert haben oder wenn andere schwerwiegende Gründe bestehen (§ 27).

Um die Bieter von der Ungewißheit hinsichtlich des Zuschlags zu befreien, wird im § 28 bestimmt, daß ihnen der Verzicht auf ihr Angebot mitgeteilt wird, sobald feststeht, daß sie für den Zuschlag nicht in Betracht kommen. Eine Benutzung nicht berücksichtigter Angebote und Ausarbeitungen für irgendwelche Zwecke ist nur mit Zustimmung der Bieter möglich. Entwürfe, Ausarbeitungen und Proben sind zurückzusenden, wenn dies im Angebot oder innerhalb von 12 Tagen nach Ablehnung des Angebots verlangt wird; andernfalls sind sie angemessen zu vergüten.

Schließlich werden noch einige den Zuschlag und die Vertragsurkunde betreffende Formalien geordnet. Danach ist der Zuschlag möglichst bald, mindestens aber so rechtzeitig zu erteilen, daß dem Bieter die Erklärung noch vor Ablauf der Zuschlagsfrist zugeht. Ein Vertragsverhältnis kommt dann zustande, wenn auf ein Angebot rechtzeitig und ohne Abänderungen der Zuschlag erteilt wird. Der Bieter muß sich bei Erteilung des Zuschlags über die Annahme erklären, wenn Erweiterungen, Einschränkungen oder Änderungen vorgenommen werden, oder wenn der Zuschlag verspätet erteilt wird. Wird spätere urkundliche Festlegung vorgesehen, so soll bereits bei Erteilung des Zuschlags zum Ausdruck gebracht werden, daß der Vertrag mit dem Zuschlag als geschlossen gilt (§ 29).

Eine besondere Vertragsurkunde ist dann notwendig, wenn nicht schon durch die Ausschreibungsunterlagen, das Angebot, das Zuschlagsschreiben und andere Schriftstücke der wesentliche Inhalt des Vertragsverhältnisses festgelegt ist; die Urkunde ist von beiden Vertragsparteien zu unterzeichnen und doppelt auszufertigen. Die Kosten, einschließlich der Stempelsteuer, trägt jede Vertragspartei zur Hälfte (§ 30).

2. Teil B

Der Teil B der VOB. stellt ein kurzgefaßtes Baurecht dar, das in 18 Paragraphen die rechtlichen Beziehungen zwischen Auftraggeber und -nehmer regelt. Es enthält eine scharfe Abgrenzung der Rechte und Pflichten der Vertragsparteien als Voraussetzung zur Vermeidung von ungerechtfertigten Ansprüchen. Der Teil B wird grundsätzlich unverändert gelassen; nur für besondere Umstände im Einzelfall tritt eine Ergänzung durch

die besonderen Vertragsbedingungen, wie im § 10, Teil A, Abs. 3, bezeichnet [10], ein.

Der § 1, Teil B, bestimmt die Art und den Umfang der Leistung. Wo Widersprüche bestehen, gelten nacheinander:

die Beschreibung der Leistung und die besonderen Vertragsbedingungen,
die Technischen Vorschriften für Bauleistungen,
die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen.

Durch die vereinbarten Preise werden alle Leistungen und Aufwendungen abgegolten, die nach den vorgenannten Bedingungen zur vertraglichen Leistung gehören. Abänderungen des Bauentwurfs von seiten des Auftraggebers sind möglich; nicht im Vertrage vorgesehene Leistungen können jedoch dem Auftragnehmer nur mit seiner Zustimmung übertragen werden.

Die Frage der Vergütung, insbesondere die Frage der Mehr- und Minderleistungen, haben wir bereits früher behandelt. Sie ist im § 2 geregelt. Er sieht weiterhin vor, daß Leistungen, die der Auftragnehmer ohne Auftrag oder unter eigenmächtiger Abweichung vom Vertrage ausführt, nicht nur nicht vergütet werden, sondern auch auf Verlangen zu beseitigen sind; dabei haftet der Auftragnehmer ferner für alle Schäden, die dem Auftraggeber hieraus entstehen. Eine Vergütung findet jedoch dann statt, wenn der Auftraggeber solche Leistungen nachträglich anerkennt, oder wenn sie für die Durchführung des Vertrages notwendig waren, dem mutmaßlichen Willen des Auftraggebers entsprachen und wenn diesem unverzüglich Anzeige erstattet wurde. Stundenlohnarbeiten werden im allgemeinen nicht vergütet, es sei denn, daß sie im Vertrage als solche vorgesehen oder vor ihrem Beginn als solche in Auftrag gegeben worden sind.

Bezüglich der Ausführungsunterlagen bestimmt § 3, daß sie, soweit erforderlich, dem Auftragnehmer unentgeltlich und rechtzeitig zu übergeben sind. Besondere Zeichnungen, Berechnungen usw., die weder nach den „Technischen Vorschriften" noch nach der gewerblichen Verkehrssitte beschafft werden, müssen vergütet werden. Sie bleiben geistiges Eigentum ihres Urhebers. Sie sind zurückzugeben; der Auftraggeber darf sie jedoch solange behalten, wie er sie zur Rechnungslegung braucht.

Als eine der Grundbestimmungen für das Vertragswerk ist der § 4 anzusehen, der die Ausführungsvorschriften enthält. Er verpflichtet den Auftraggeber zur Schaffung aller Voraussetzungen, die für eine reibungslose Ausführung der Leistungen durch den Auftragnehmer notwendig sind. So hat er die baupolizeilichen und gewerbepolizeilichen

[10] Die besonderen Vertragsbedingungen sollen, soweit im Einzelfalle erforderlich, Bestimmungen enthalten über die Ausführungsfristen, etwaige Vertragsstrafen und Beschleunigungsvergütungen, etwaige Abänderungen der Verjährungsfrist für die Gewährleistung, etwaige besondere Bestimmungen über die Abrechnung, etwaige Zahlungsbedingungen und über die zahlende Kasse, etwa geforderte Sicherheitsleistungen, etwaige Abänderungen der allgemeinen Vertragsbedingungen über Streitigkeiten, etwaige Bestimmungen, ob der Auftrag ganz oder teilweise an Dritte übertragen werden darf und etwaige Preisänderungen bei Preisschwankungen.

Genehmigungen einzuholen, für die Aufrechterhaltung der Ordnung auf der Baustelle zu sorgen, die erforderlichen Lager- und Arbeitsplätze, sowie Zufahrtsstraßen und Anschlußgeleise zu stellen, die Mitbenutzung vorhandener Wasser-, Gas- und Stromanschlüsse unentgeltlich zu gestatten usw. Dagegen hat der Auftragnehmer die Kosten für den Gas-, Wasser- und Stromverbrauch zu tragen. Diesem liegt ferner ob, seine ganze Kraft in den Dienst der vertraggerechten Erfüllung der Leistung zu stellen. Trifft der Auftragnehmer unter Wahrung der ihm zustehenden Leitung Anordnungen, die der Auftraggeber für unzweckmäßig hält oder die die gute Ausführung in Frage stellen, so muß dieser seine Bedenken geltend machen, indessen dem Verlangen des Auftraggebers nachkommen, sofern nicht gesetzliche Bestimmungen entgegenstehen.

Beginn, Fortführung und Vollendung der Leistung sind im § 5 geregelt, Behinderung und Unterbrechung der Ausführung im § 6. Auch die damit zusammenhängenden Fragen wurden bereits im Vorhergehenden erörtert[11].

Was die Verteilung der Gefahr angeht, so hat der Auftragnehmer Anspruch auf Schadenersatz für die ausgeführte Bauleistung — jedoch nicht für den entgangenen Gewinn —, wenn sie vor Abnahme durch Umstände, die der Auftragnehmer nicht zu vertreten braucht, beschädigt oder zerstört wird. § 7 regelt die Versicherung gegen Feuersgefahr.

Die §§ 8 und 9 stellen die Voraussetzungen für die Kündigung durch den Auftraggeber und den Auftragnehmer fest. Dabei hat der Auftraggeber insofern ein Vorzugsrecht, als er den Vertrag zu jeder Zeit kündigen kann; allerdings muß er dem Auftragnehmer die vereinbarte Vergütung zahlen. Der Auftragnehmer kann den Vertrag kündigen (§ 9), wenn der Auftraggeber eine ihm obliegende Handlung unterläßt und ihn dadurch außerstand setzt, die Leistung auszuführen. Ebenfalls hat er ein Kündigungsrecht, wenn der Auftraggeber eine ausbedungene Zahlung und die ihm gestellte angemessene Frist zur Nachholung versäumt (§ 643 BGB.). Außerdem hat der Auftragnehmer Anspruch auf Ersatz des ihm entstandenen unmittelbaren Schadens.

Hinsichtlich der Haftung der Vertragsparteien gelten zunächst die §§ 276 und 278 BGB., wonach sie im gleichen Umfange wie für eigenes Verschulden auch für das Verschulden aller Personen gegenseitig haften, deren sie sich zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten bedienen. Weitere Bestimmungen regeln im Sinne der §§ 823—831 BGB. die Haftung des Auftragnehmers für die ihm übergebenen Gegenstände, für unbefugtes Betreten und Beschädigung angrenzender Grundstücke, Versperrung von Wegen und Wasserläufen, die Verletzung gewerblicher Schutzrechte u. a. m. (§ 10).

Die §§ 11—18 befassen sich nacheinander mit der Vertragsstrafe, der Abnahme, der Gewährleistung, der Abrechnung, den Stundenlohnarbeiten, der Zahlung, der Sicherheitsleistung und den Streitigkeiten. Mit Ausnahme der Stundenlohnarbeiten sind alle diese Punkte früher grundsätzlich betrachtet worden; über ihre rechtliche Seite handelt der nächste Abschnitt. Die Frage der Stundenlohnarbeiten findet im § 15 eine umfassende Regelung, wonach die vereinbarten Stundenlohnsätze vergütet werden; wo sie

[11] Vgl. S. 51, 62.

fehlen, sind angemessene Zuschläge zu vergüten, die die Geschäftsunkosten und einen Gewinnsatz für Vorhalten der notwendigen Geräte, Gerüste und Werkzeuge mit Ausnahme größerer Außengerüste und der Innengerüste von mehr als 4 m Höhe enthalten. Erfordern besonders geartete Stundenlohnarbeiten außergewöhnlichen Verschleiß an Werkzeugen, höhere oder besondere Gerüste, besondere Geräte, Maschinen oder andere Einrichtungen, so ist von Fall zu Fall vorher eine entsprechende Vergütung zu vereinbaren. Für Überstunden und Sonntagsarbeiten werden zu den tariflichen Sondervergütungen, die den Arbeitnehmern zustehen, entsprechende Zuschläge im gleichen Verhältnis gewährt wie zu den tariflichen Löhnen. Verlangt der Auftraggeber Beaufsichtigung der Stundenlohnarbeiten durch einen Polier oder Vorarbeiter, so hat er den hierfür festgesetzten Stunden- oder Tagelohn zu vergüten; andernfalls wird auf je 15 Gesellen-, Arbeiter- oder Lehrlingsstunden eine Polier- oder Vorarbeiterstunde angesetzt. Dem Auftraggeber ist die Ausführung von Stundenlohnarbeiten vor Beginn anzuzeigen. Über geleistete Arbeitsstunden, Werkstoffe, Geräte u. dgl. sind werktäglich Listen einzureichen und nach Bescheinigung des Auftraggebers unverzüglich zurückzugeben; andernfalls gelten sie nach 6 Tagen als anerkannt (wenn keine schriftlichen Einwendungen erhoben sind, oder sie ausdrücklich nicht anerkannt werden). Wenn Stundenlohnarbeiten in Auftrag gegeben waren, aber mangels Stundenlohnzetteln Zweifel bestehen, so kann der Auftraggeber verlangen, daß an Stelle der Stundenlohnrechnung für die nachweisbar ausgeführte Leistung ein Einheits- oder Pauschalpreis vereinbart wird, der in einem angemessenen Verhältnis zu den übrigen Preisen des Angebots stehen muß. Im Streitfalle wird der Preis durch einen sachverständigen Unparteiischen endgültig festgesetzt: er ist nach § 18 Ziff. 3 VOB., Teil B, zu bestellen.

3. Teil C

Uneingeschränkte Anerkennung aller am Verdingungswesen beteiligten Kreise hat die Bearbeitung der technischen Vorschriften gefunden, die als Teil C der VOB. im Jahre 1925 vom Reichsverdingungs-Ausschuß herausgegeben wurden. Die „Technischen Vorschriften" sind das Produkt engster Zusammenarbeit der im RVA. tätigen Fachleute aller außerhalb stehenden Fachkreise. Ihrer endgültigen Veröffentlichung ging eine öffentliche Diskussion voraus, indem der RVA. seinen Entwurf den einzelnen Fachverbänden zum Abdruck in ihren Zeitschriften zum Zwecke der Stellungnahme der Einzelnen überwies. Erst nach eingehender Prüfung sowohl aller früheren Bestimmungen als auch aller Einwände und Verbesserungsvorschläge der Fachgenossen wurde die letzte Redaktion vorgenommen.

Die „Technischen Vorschriften" enthalten kurzgefaßte Anweisungen für die hauptsächlichen Berufszweige[12] über:

---

[12] Erdarbeiten; Arbeiten der Maurer, Putzer und Stukkateure; Estrich- und Fliesenarbeiten; Asphalt- und Dichtungsarbeiten; Beton- und Eisenbetonarbeiten; Arbeiten der Steinmetze, Zimmerer, Bauschlosser, Schmiede und Kunstschmiede; Dachdecker, Klempner, Tischler, Glaser, Maler und

die Beschaffenheit der Baustoffe,
die Ausführung und Herstellungsweise der Arbeiten,
die Abgeltung der mit der Hauptleistung verbundenen Nebenleistung,
die Regeln für die Ausmaße und Abrechnungen.

Die außerordentliche Bedeutung der „Technischen Vorschriften" liegt in der Vereinheitlichung der bis zu ihrer Herausgabe vorhandenen verschiedenartigen Handelsgebräuche und Arbeitstechniken. Indem sie für das ganze Reichsgebiet einwandfreie und den besten Regeln der Technik entsprechende Vorschriften bezüglich der Werkstoffe und Ausführung aufstellt — ohne jedoch die Wirtschaftlichkeit des Bauens durch übertriebene Forderungen zu beeinträchtigen —, schafft sie eine der wichtigsten Vorbedingungen für unmißverständliche Leistungsbeschreibungen und damit die richtige Kalkulation der Anbieter. Es war nicht leicht, ja es wurde manchmal nicht einmal als zweckmäßig angesehen, die verschiedenen technischen Ausdrücke und Gebräuche im Reichsgebiet zu normieren; ebenfalls mußten viele Widerstände gebrochen werden, die einem Ausgleich der vielseitigen Interessen entgegenstanden. Der im RVA. herrschende Geist der Sachlichkeit überwand alle Gegensätzlichkeit und heute kann man feststellen, daß den Bemühungen ein voller Erfolg beschieden worden ist. Insbesondere haben sie nach der übereinstimmenden Angabe aller befragten Beteiligten in erheblichem Maße zur Verminderung der Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer hinsichtlich der Art und Ausführung der geforderten Leistung beigetragen.

Die „Technischen Vorschriften" gelten für eine gute Durchschnittsleistung unter Voraussetzung normaler Verhältnisse für die Ausführung. Besondere Umstände werden in den Ausschreibungsunterlagen von Fall zu Fall angegeben.

Frühere Betimmungen hinsichtlich der Ausführung wurden in den „Technischen Vorschriften" nicht wiederholt; man begnügte sich damit, auf diese Vorschriften von Verbänden, soweit sie anerkannt waren, sowie auf die einschlägigen behördlichen Erlasse hinzuweisen. Doch hielt man es für notwendig, diese Unterlagen zu den „Technischen Vorschriften", wenn sie schon wegen ihrer Vielzahl nicht veröffentlicht werden konnten, zu sammeln. Oberregierungsbaurat Voß stellte sie in der sogenannten Anlagensammlung zusammen.

Natürlich ist mit der Aufstellung der „Technischen Vorschriften" diese Arbeit am Detail nicht ein für allemal abgeschlossen. Die technische Entwicklung des Bauwesens ruht nicht und die Vorschriften müssen ihr jeweils angepaßt werden. Da der RVA. nicht aufgehoben worden ist, seine Tätigkeit vielmehr nur ruht, da ferner im Reichsfinanzministerium die Materie gemäß den Erfahrungen und Vorschlägen weiterbearbeitet wird, so ist eine Gewähr dafür gegeben, daß sie dem Gang der Entwicklung gemäß Ergänzungen und Verbesserungen erfährt. So wies beispielsweise Voß in

---

Anstreicher; Klebearbeiten; Ofen- und Herdarbeiten; Zentralheizungs-, Warmwasserbereitungs-, Kühl- und Lüftungsanlagen; Be- und Entwässerungsanlagen; elektrische Anlagen; Blitzschutzanlagen; Brunnenarbeiten; Arbeiten der Pflasterer (Steinsetzer) und gärtnerische Anlagen.

einem Vortrag [13] bereits auf eine Schwäche hinsichtlich der Gütebestimmungen für Holz hin. Danach wurden vom Holzgewerbe die Gütebestimmungen für Holz, insbesondere für möglichst astreine Balken und Bretter als zu weitgehend bezeichnet. Obschon sich seinerzeit der Ausschuß alle Mühe gegeben hatte, eine Vereinheitlichung der vielen bestehenden deutschen Holzhandelsgebräuche herbeizuführen, ist es ihm nicht gelungen, eine Fassung zu finden, die sich mit allem deckte. Man mußte darum einen eindeutigen Leistungsanspruch festlegen, und zwar ist, wenn für besondere Zwecke möglichst astfreie Ware gebraucht wird, diese — natürlich zu entsprechenden Preisen — zu liefern. Dagegen dürfte für normale Verwendung möglichst astreine Ware nicht erforderlich sein. Weitere Beanstandungen bringt Voß im folgenden; sie werden vom Reichsfinanzministerium geprüft und nach Verhandlungen mit den zuständigen Verbänden ausgeräumt.

III. Rechtlicher Charakter der VOB.

Die VOB. ist kein Gesetz und keine Rechtsverordnung, sondern lediglich ein durch den Reichsverdingungsausschuß gemachter Vorschlag, der von den an Verdingungen beteiligten Parteien angenommen werden kann, aber nicht muß. Daraus ergibt sich, daß von ihr keine Rechtsvorschriften ausgehen, daß es vielmehr einer Aufnahme der VOB. in die einzelnen Verdingungsverträge bedarf, um ihren Bestimmungen rechtliche Bedeutung zu verschaffen. Soweit bei Verdingungen die Anwendung der VOB. nicht ausdrücklich betont wird, gelten allein die allgemeinen Vertragsbestimmungen und die besonderen des Werkvertrags des BGB.

Der rechtliche Charakter der VOB. ist jedoch nicht einheitlich. Während Teil A mit seinen allgemeinen Bestimmungen über die Vergebung von Bauleistungen auch dann, wenn die Parteien sich grundsätzlich zur VOB. bekennen und ihre Durchführung beschließen, nur programmatische Bedeutung, aber keine Rechtswirkungen hat, können die Teile B und C durch Aufnahme der VOB. in den einzelnen Bauvertrag verpflichtende Rechtsnormen werden. Zwischen den drei Teilen der VOB. besteht also hinsichtlich ihrer Rechtswirkung ein grundsätzlicher Unterschied.

Teil A stellt lediglich eine Empfehlung des Reichsverdingungsausschusses an die vergebenden Behörden dar, dessen praktische Befolgung von den Submittenten auf dem Rechtswege nicht erzwungen werden kann. Er ist daher rechtlich bedeutungslos. Seine Wirkung hängt davon ab, ob und wieweit die Behörden bei der Vergebung

[13] Abgedruckt in: Probleme der Handwerkswirtschaft, Münster i. W., 1930, S. 119.

nach den in diesem Teil der VOB. ausgesprochenen Grundsätzen vorgehen und vor allem davon, wieweit die praktische Anwendung durch die obersten Behörden verlangt oder gefördert wird. Bei einem Verstoß beispielsweise gegen die Vorschrift, daß Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zur Leistung stehen, ausgeschlossen und nur solche Angebote berücksichtigt werden sollen, deren Preise bei einwandfreier Ausführung für den Bieter auskömmlich erscheinen (§ 26), kann von den Submittenten, die sich durch Bevorzugung des Mindestfordernden benachteiligt fühlen, kein Anspruch auf Schadenersatz geltend gemacht werden. Das ist nur dann möglich, wenn in dem Vorgehen der Behörde ein Verstoß gegen die guten Sitten zu erblicken ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß bei Annahme der VOB. die bei der Vergebung nach Treu und Glauben zu beobachtenden Verpflichtungen sich verstärken, so daß der Tatbestand eines Schadenersatzanspruches gemäß § 826 BGB. gegenüber einer bauvergebenden Stelle, welche die VOB. zur Grundlage ihres Handelns erhoben hat, eher und leichter erfüllt sein wird [14].

Die mangelnde Klagbarkeit der Vorschriften des Teiles A der VOB. kann durch die gesetzliche Einführung der Verdingungsordnung nicht beseitigt werden, da auch in diesem Fall lediglich der Beschwerdeweg offenstünde. Eine Umwandlung der Sollvorschriften aber in Mußvorschriften hätte eine völlig starre Regelung des Vergebungsverfahrens zur Folge, die den Aufgaben der staatlichen Beschaffungstätigkeit nicht gerecht würde und auch die Submittenten nicht zufriedenstellen könnte.

Die Teile B und C der VOB. stellen jedoch Vertragsrecht dar, das zwar jeweils durch ausdrückliche Vereinbarung in den einzelnen Bauvertrag aufgenommen werden muß, aber dann klagbares Recht wird. Ihrer rechtlichen Bedeutung nach unterscheiden sich die Teile B und C insofern, als Teil B die allgemeinen Vertragsbedingungen enthält, die für jeden Bauvertrag gelten und an die Stelle des allgemeinen Werkvertragsrechts des BGB. treten sollen, während Teil C im BGB. keinen parallelen Inhalt hat, sondern nur Vertragsbestimmungen rein technischen Charakters zu den allgemeinen Bestimmungen hinzufügt. Das allgemeine Vertragsrecht des BGB. und die besonderen Bestimmungen über den Werkvertrag im schuldrechtlichen Teil sind bis auf wenige Ausnahmen dispositives Recht, d. h. sie können durch die Vertragsparteien abgeändert werden und stellen ihren vermuteten Willen nur insoweit dar, als anderweitige Vereinbarungen nicht getroffen sind. Durch Annahme der VOB. seitens der Vertragsbeteiligten ist statt der Bestimmungen des BGB. der Teil B

[14] Elleringmann, R., Verdingungsordnung für Bauleistungen und Verdingungsrecht; in: Probleme der Handwerkswirtschaft, Münster i. W., 1930, S. 75.

dieser Verordnung für den Inhalt und die Auslegung des Vertrages maßgebend, es sei denn, daß ausdrücklich abweichende Regelungen im Vertrag vorgesehen sind. Eine Ergänzung und Umformung der Bestimmungen des BGB. war deshalb notwendig, weil die Besonderheiten des Bauwerkvertrags mit durchschnittlich hohen und langfristig auszuführenden Objekten in dem allgemeinen Werkvertragsrecht des BGB. nicht genügend berücksichtigt werden konnten. Zwar hatte die Praxis das Bauvertragsrecht den eigenen Bedürfnissen entsprechend weiterentwickelt, aber es fehlte an einer systematischen Zusammenfassung und generellen Darbietung, so daß bei jedem einzelnen Vertrag eine große Zahl von besonderen Vereinbarungen ausdrücklich getroffen und in den Vertrag aufgenommen werden mußten. Durch die allgemeinen Vertragsbestimmungen der VOB. ist ein Bauvertragsrecht geschaffen, das immer dann ohne weiteres zur Anwendung kommt, wenn sich die Vertragsparteien im Vertrag auf die VOB. beziehen und keine Sonderregelungen treffen. Für diejenigen Vertragsbestimmungen, die jeweils den Bedürfnissen der Praxis angepaßt werden müssen, wie beispielsweise Ausführungsfristen, Preisänderungen bei Preisschwankungen usw., sieht die VOB. ausdrücklich Sonderabmachungen vor.

Wenn man die allgemeinen Werkvertragsbestimmungen des BGB. und die Bauvertragsbestimmungen der VOB. gegenüberstellt, so kommen in den letzteren deutlich drei Tendenzen zum Ausdruck, die in den Bestimmungen des BGB. fehlen. Der Teil B der VOB. zeigt einmal eine soziale Tendenz, die darauf hinausgeht, die Belastung des Unternehmers als des wirtschaftlich schwächeren Teiles zu verringern, während das Vertragsrecht des BGB. grundsätzlich von wirtschaftlich gleich starken Vertragsparteien ausgeht. Zum andern tritt in der VOB. in den Bestimmungen über das Kündigungsrecht die Tendenz der Werkerhaltung hervor, die bei langfristig auszuführenden Objekten im Interesse beider Parteien liegt. Die Abweichungen der Vertragsbestimmungen im einzelnen darzustellen würde in diesem Zusammenhang zu weit führen, wir können hier nur auf die bereits zitierte Arbeit von Elleringmann verweisen.

Die Tatsache, daß das Vertragsrecht der VOB. jeweils in den Einzelvertrag aufgenommen werden muß, um rechtswirksam zu sein, hat vielfach die Forderung aufkommen lassen, durch Erhebung der VOB. zum Gesetz ein allgemeines Bauvertragsrecht einzuführen. Da jedoch das Vertragsrecht nicht in allen Teilen zwingendes Recht sein kann, sondern überwiegend dispositives Recht bleiben muß, um eine den wechselnden Bedürfnissen des Wirtschaftslebens angepaßte Vertragsregelung zu ermöglichen, wäre praktisch durch die gesetzliche Einführung der VOB. nicht viel gewonnen. Es stände den Parteien dann frei, die Bestimmungen der VOB., soweit sie dispositives Recht darstellten, durch anderweitige Vertragsabreden zu ersetzen.

IV. Einführung der VOB.

Zu der letzten Vollversammlung des RVA. vom 6. Mai 1926 haben die Vertreter des Reichs, der Länder und der Kommunen sowie die Vertreter der Industrie, des Handwerks und der Architektenschaft die Erklärung abgegeben, für eine baldige Einführung der VOB. bei den von ihnen vertretenen Stellen Sorge zu tragen. Von einer reichsgesetzlichen Regelung hatte man Abstand genommen; weder die Länder noch die Kommunen wollten ihr Recht aufgeben, nach eigenem Ermessen über die von ihnen ausgeworfenen Mittel für Bauzwecke zu entscheiden. Indessen stellten sie die Bedenken gegen eine freiwillige Übernahme der VOB. im Interesse der Einheitlichkeit zurück; lediglich behielten sie sich Sonderregelungen im einzelnen vor.

1. Im Reich

Den Anfang mit der Einführung der VOB. machte das Reichsfinanzministerium, indem es durch einen Erlaß an die Reichsbauverwaltung und die Landesfinanzämter vom 11. August 1926 die VOB. als Dienstvorschrift einführte. Danach soll die VOB. bei allen Ausschreibungen angewandt werden. Teil B und C gelten als Vertragsbestandteile. Die „Besonderen Vertragsbedingungen" enthalten nach dem Erlaß einige Sonderregelungen; so u. a. bezüglich der Schiedsgerichte und der Kartellabreden. Jeder Stelle wurde ferner zur Pflicht gemacht, am 1. April über die im Laufe des Jahres mit den neuen Bestimmungen gemachten Erfahrungen zu berichten und etwaige Abänderungsvorschläge einzubringen [15].

Als nächste Reichsbehörde folgte die Reichspost. Ein Erlaß des Reichspostministers vom 5. Oktober 1926 ordnete, nachdem schon ein Jahr früher die „Technischen Vorschriften" übernommen worden waren, auch die probeweise Einführung der übrigen Teile der VOB. — allerdings mit den Verhältnissen der Reichspost angepaßten „Besonderen Vertragsbedingungen" — an und setzte damit alle früheren Verfügungen und Bestimmungen, soweit sie der VOB. widersprechen, für die Probezeit außer Kraft [16].

Der Reichswehrminister verfügte am 27. November 1926 die Einführung der VOB. probeweise als Dienstvorschrift für Heer und Marine. Die Verfügung bestimmte grundsätzlich unveränderte Einführung der VOB. bei allen Ausschreibungen seiner Ressorts. Auch hier wurde — wie beim Reichsfinanzministerium — eine laufende Berichterstattung über die gemachten Erfahrungen vorgeschrieben [17].

Die Deutsche Reichsbahngesellschaft übernahm die VOB. zunächst versuchsweise durch eine Verfügung der Hauptverwaltung vom 29. April 1927.

---

[15] Bauwelt, 1926, S. 799.
[16] Bauwelt, 1926, S. 1029.
[17] „Bad. Handwerk", 1926, S. 414.

Den besonderen Verhältnissen der Reichsbahn trug eine Ergänzung des Teiles B der VOB. durch die „Besonderen Vertragsbedingungen der Deutschen Reichsbahngesellschaft" Rechnung. Die Neubau- und Betriebsbauämter waren angewiesen, jährlich am 1. November über ihre Erfahrungen zu berichten [18].

Die anderen Reichsbehörden folgten bald, so daß die Einführung der VOB. beim Reich im Oktober 1927 als abgeschlossen gelten konnte [19].

2. In den Ländern

Von den preußischen Staatsbehörden setzte der Minister der Finanzen mit einem Runderlaß vom 25. November 1926 die VOB. zuerst in Kraft; es folgten am 27. Oktober 1927 die Erlasse gleichen Inhalts des Ministers für Land-, Domänen- und Forstwirtschaft und für Handel und Gewerbe [20].

In Sachsen gelangte die VOB. durch eine Verordnung des Finanzministeriums am 24. Dezember 1926 zur Einführung [21].

Baden folgte mit einer Verordnung des Finanzministers vom 20. Januar 1928, die die VOB. für alle Zweige der badischen Staatsbauverwaltung (Hochbauten, Wasser- und Straßenbauten) einführte. Damit wurden alle früheren Verdingungsordnungen (27. Juli 1922, 22. Juli 1924 und 12. März 1926) aufgehoben. Während die VOB. im allgemeinen nur für Bauleistungen gilt, wurde sie in Baden auf alle Arten von Leistungen und Lieferungen angewandt [22].

Die bayrische Staatsregierung hat mit Gültigkeit vom 1. Mai 1928 die VOB. für den Geschäftsbereich des Staatsministeriums unabgeändert in Kraft gesetzt. Allen Selbstverwaltungskörpern, Baugenossenschaften und sonstigen Bauherrn wurde sie zur Anwendung empfohlen. Die bayrische Staatsregierung legte in ihrem Erlaß besonderen Wert darauf, daß die Sachverständigen, die jeweils zu hören sind, gemäß der VOB. aus fachlichen Organisationen genommen, daß Handwerksmeister Bevorzugung genießen und daß Pfuschern und ähnlichen Elementen Staatsaufträge vorenthalten werden sollen [23].

In Württemberg wurde durch einen Erlaß des Innenministers, des Finanzministers und des Wirtschaftsministers die VOB. in ihrem gesamten Umfang für den Geschäftsbereich der genannten Ministerien übernommen. Es folgte am 1. März eine Verordnung der Regierung, durch die den württembergischen Bauverwaltungen die Anwendung der VOB. zur Pflicht gemacht wurde. Für die württembergischen Verhältnisse ist bemerkenswert, daß die privaten Wirtschaftskreise sich zum großen Teil dem Vorgehen der Behörden anschlossen [24].

---

[18] Das Baugewerbe, 1927.
[19] Die Bauwelt, 1927, S. 1108.
[20] Das deutsche Handwerksblatt, 1927, S. 443.
[21] W. Rongen, Das Verdingungswesen (Handwerkshochschule), Spaeth & Linde, Berlin, S. 755.
[22] Bad. Handwerk, 1928, S. 37.
[23] W. Rongen, a. a. O., S. 755.
[24] Bauwelt, 1927, S. 276.

Auch die übrigen kleineren Länder führten während dieser Periode die VOB. entweder in ihrem gesamten Umfang oder mit Sonderbestimmungen ein.

3. In den Gemeinden

Gewisse Schwierigkeiten bereitete die Übernahme der VOB. bei den Gemeinden. Am 13. September 1926 richtete der Deutsche Städtetag an die ihm angeschlossenen Mitgliedsstädte eine Rundfrage, inwieweit sie dem Vorgehen des Reichs und der Länder Folge geleistet hätten. Die Anfrage ergab, daß der überwiegende Teil der Gemeinden die VOB. zur Anwendung gebracht hatte. Allerdings führte eine Reihe von Städten Sonderbedingungen ein, die zum Teil gegen den Sinn der VOB. verstießen. Durch dieses Vorgehen setzten sie sich den Einwendungen des Reichssparkommissars aus [25]. Die in der Einführung der VOB. säumigen Gemeinden wurden vielfach durch besondere Erlasse von ihren Regierungen zur Annahme gedrängt. So sagt beispielsweise der Preußische Minister des Innern in einem Erlaß vom 23. September 1928 [26]: „Den Gemeinden und Gemeindeverbänden empfehle ich im eigenen Interesse und zur Sicherung eines einheitlichen Vorgehens auch ihrerseits bei Vergebung von Aufträgen die VOB. anzuwenden." Den gleichen Gesichtspunkt vertritt auch der vorerwähnte Erlaß der bayrischen Staatsregierung, in dem die Anwendung der VOB. vor allem für diejenigen Fälle empfohlen ist, in denen zu den Leistungen Zuschüsse oder Darlehen aus staatlichen Mitteln gegeben wurden.

Der allgemeinen Einführung der VOB. standen, wie wir sehen, im Anfang ihres Bestehens erhebliche Widerstände entgegen. Manche Stellen sträubten sich überhaupt, neue Bedingungen und Vorschriften zu übernehmen, andere erkannten zwar die VOB. als Grundlage des Verdingungswesens an, setzten aber für ihren Bereich nur einzelne Teile in Kraft oder verfügten Abänderungen, die zum Teil dem klaren Sinn der VOB. zuwiderliefen. Doch stellte bereits die „Bauwelt" im Jahr 1928 (S. 85) fest, daß die VOB. bei sämtlichen Reichs- und Länderbehörden und den meisten Stadtverwaltungen zur Grundlage ihrer Vergebungen gemacht worden ist, wobei sie insbesondere betont, daß auch die Privatwirtschaft sich ihrer in weitem Umfange bedient. Ein Erlaß des Reichsministers der Finanzen vom 25. Mai 1934 verfügte die allgemeine Einführung der VOB. bei allen öffentlichen Stellen, nachdem am 22. Mai 1934 die unveränderte Anwendung der VOB. ohne Biegung ihres Sinnes durch Zusätze und Sonderbedingungen zum Grundsatz erhoben worden war.

---

[25] Das Baugewerbe, 1928, S. 79.
[26] W. Rongen, a. a. O., S. 755.

V. Entwicklung der VOB. und Abänderungsvorschläge

Wenn eine Handwerkerzeitung[27] meinte, die VOB. könne der entscheidende Wendepunkt für die moderne Handwerkswirtschaft sein, und zwar dann, wenn ihre Handhabung von der gleichen Lebendigkeit und sittlichen Kraft geleitet würde, die jene beseelt habe, in deren Köpfen die Idee entsprungen sei, wenn weiter gesagt wird, die VOB. würde — richtig verstanden und angewendet — den Wettbewerb aus dem Gebiet des Preises in das Gebiet der Leistung verlegen und damit die ganze Kraft der Bauwirtschaft dorthin konzentrieren, wo das Geheimnis aller Handwerkswirtschaft liege, nämlich auf das Gebiet der individuellen Qualitätsleistung, so muß leider festgestellt werden, daß diese Hoffnung sich nicht erfüllt hat[28]. Der Vorsitzende des Reichsverbandes des Deutschen Handwerks, F. Derlien, spricht bereits 1928 (im Tätigkeitsbericht des Deutschen Wirtschaftsbundes für das Baugewerbe, S. 228) aus, daß die Erfahrungen, die in Handwerkerkreisen mit der VOB. bis dahin gemacht wurden, nicht vielversprechend seien. Er erklärt dies grundsätzlich damit, daß die VOB. kein zwingendes Recht darstelle und es den auftraggebenden Behörden anheimgegeben sei, inwieweit sie die Bestimmungen der VOB. anwenden bzw. welche Änderungen sie an ihr vornehmen wollen. Im einzelnen richten sich die Klagen des Auftragnehmers in erster Linie gegen die Handhabung des Teiles A der VOB. Entgegen dem im § 2 ausgesprochenen Vergebungsgrundsatz würde der Zuschlag überwiegend an den Mindestfordernden erteilt. Aus den zahlreichen Beschwerden führt Derlien einige Beispiele an, aus denen hervorgeht, daß der Zuschlag an den Mindestfordernden zum Konkurs desselben während oder nach der Ausführung geführt hat. Übereinstimmend meldeten die Hand-

[27] Das Westfälische Handwerksblatt, 1928, 28. Januar.

[28] Für die industrielle Bauunternehmerschaft äußerte sich die Fachgruppe Bauindustrie des Reichsverbandes der Deutschen Industrie in einer Entschließung vom 26. Juli 1926, in der die VOB. als ein außerordentlicher Fortschritt für die Unternehmerschaft bezeichnet wird, da nun für ganz Deutschland einheitliche, aus der gemeinsamen Arbeit der Vertreter der Auftraggeber und Auftragnehmer hervorgegangene Bestimmungen für die Vergebung von Bauleistungen bestünden. Ähnlich urteilte der Beton- und Tiefbauwirtschaftsverband e. V. In einer Hauptversammlung vom 15. Mai 1926 bezeichnete er die VOB. als ein für die Gesamtwirtschaft bedeutungsvolles Werk. Die Industrie- und Handelskammer in Essen, Mühlheim und Oberhausen berichtet in einem Rundschreiben vom 6. November 1927, daß die VOB. von ersten Sachverständigen der Industrie der genannten Bezirke für außerordentlich zweckmäßig gehalten werde.

werkskammern Karlsruhe, Köln, Konstanz u. a., daß in ihren Bezirken die Vergebung an den Mindestfordernden die Regel sei.

Zum Beweise, daß man sich auch des Generalunternehmers noch häufig bediene, verweist Derlien auf die gemeinnützige Baugesellschaft „Gagfah", die etwa 80 % ihrer Bauten durch Generalunternehmer herstellen lasse. Besonders zahlreich sind die Beschwerden wegen des § 7, der die Mitwirkung der Berufsvertretungen bei Verdingungen regelt. Sowohl die Handwerkskammern als auch die Fachorganisationen erklärten übereinstimmend, daß ihre Zuziehung oder gutachtliche Äußerung bisher die absolute Ausnahme bilde. Die §§ 2, 4 und 7, die bekanntlich Kannvorschriften darstellen, würden fast nirgends durchgeführt. Von der Möglichkeit des § 10, besondere Vertragsbedingungen entsprechend dem Einzelfall aufzustellen, sei von vielen Behörden in schärfstem Maße Gebrauch gemacht worden. Wie Derlien mitteilt, sind die §§ 11 und 18 in einer Weise verschärft worden, wie es der RVA. nicht gewollt habe. So würden vielfach die Ausführungsfristen verkürzt, die Vertragsstrafen nicht vermieden, sondern verschärft, die Verjährungsfristen verlängert und die Sicherheitsleistungen unnötig erhöht.

Diese und andere Beschwerden richten sich, wie man sieht, weniger gegen die VOB. selbst als gegen ihre unsachgemäße Anwendung. Gegenüber derartigen Ausführungen, denen im einzelnen nicht widersprochen werden soll, ist zu sagen, daß sie kein ganz klares Bild der wirklichen Verhältnisse geben. Denn natürlicherweise sammeln sich bei den Berufsvertretungen vornehmlich die Fälle, die Anlaß zur Unzufriedenheit geben. Indessen können diese Einzelbeschwerden nicht viel gegenüber dem generellen Stand der durch die Einführung der VOB. eingeleiteten Reform aussagen. Sie beweisen, daß in vielen Fällen offensichtlich gegen die Bestimmungen der VOB. verfahren wird, und es hat gar keinen Sinn, diese Beschwerden, wie es oft behördlicherseits geschieht, zu bagatellisieren. Richtet man jedoch den Blick aufs Ganze und versucht man, von hier aus ein gerechtes Urteil zu gewinnen, so treten vor allem die Bestrebungen der oberen Behörden in den Vordergrund, die das ernstliche Bemühen um eine sinngemäße Handhabung der VOB. erkennen lassen. Der Verfasser hatte Gelegenheit, die Verdingungspraxis der württembergischen und badischen Hochbauverwaltung kennenzulernen. Aus der Fülle des Materials, in das er Einsicht nehmen konnte, seien hier nur einige Dokumente angeführt, aus denen hervorgeht, mit welchem Ernst bei diesen Behörden an einer allseitig befriedigenden Durchführung des Verdingungswesens im Sinne der VOB. gearbeitet wird. Wie der Auszug über die Erstellung von drei Beamtenwohnungen in Stuttgart aus einer Übersicht über die Vergebung von Bauarbeiten durch die Bauabteilung des württembergischen Finanzministeriums erweist, bemüht sich die Behörde vor allem um eine ausgleichende

Verteilung der Aufträge, indem sie alle Arbeiten innerhalb der Fachgebiete in Lose aufteilt, um derart jeweils mehreren Betrieben Arbeitsmöglichkeiten zu geben. Der Zuschlag liegt einmal beim 32. Angebot von unten, nur viermal in der ganzen Serie von Aufträgen ist der Mindestfordernde bevorzugt, dreimal kommt das 2. Angebot von unten zum Zuge; dagegen überwiegen Zuschläge vom 10. Angebot ab. Außerordentlich aufschlußreich sind die jedem Zuschlag beigegebenen Bemerkungen, die einwandfrei dartun, daß sowohl die wirtschaftliche Lage der einzelnen Bieter geprüft worden ist, daß ferner berücksichtigt wurde, wodurch besonders niedrige Preise zu erklären sind, wie auch daß der Beschäftigungsgrad der Betriebe für den Zuschlag mit maßgebend war. Bei den Malerarbeiten, die besonders starke Angebotsunterschiede aufwiesen, hat das Bauamt vom § 7 der VOB. Gebrauch gemacht und durch Sachverständige Preiskalkulationen aufstellen lassen. Die zweite Anlage bringt ein Beispiel der sogenannten Auftragslisten, mit denen es nach Angabe der württembergischen Hochbauverwaltung folgende Bewandtnis hat: Um die Vergebung der Bauleistungen auf eine möglichst gerechte Grundlage zu stellen, und um auch den zahlreichen Beschwerden und Klagen des Handwerks und seiner Organisationen über die Vergebungen in jeder Hinsicht sachlich begegnen zu können, werden für öffentliche und beschränkte Ausschreibungen von den Bauämtern Auftragslisten geführt. Die Listen sind nach Handwerkszweigen und Oberamtsbezirken getrennt geführt; wichtige geschlossene Wirtschaftsgebiete wie größere Städte stellen besondere Listen auf. Alljährlich am 31. Dezember wird so abgeschlossen, daß am Ende jeder Liste die gesamten Auftragsnummern der einzelnen Auftragnehmer in alphabetischer Folge ersichtlich sind. Die entsprechenden Listen jeweils der zwei letzten vollen Jahre sind den Vorlagen über die Vergebung von Bauleistungen stets anzuschließen. Im Vorlagebericht ist auch über den Grad der derzeitigen Beschäftigung der Bewerber soweit möglich Aufschluß zu geben, insbesondere auch, ob letztere etwa Aufträge von anderen Verwaltungen (Städten, Amtskörperschaften, Gemeinden usw.) schon in Arbeit oder in Aussicht haben.

Die badische Hochbauverwaltung macht den Leitern ihrer Bezirksbauämter die genaueste Einhaltung der VOB. zur Pflicht. Wie sehr gerade die in Gewerbekreisen meist kritisierten Punkte im Sinne der einschlägigen Paragraphen der VOB. behandelt werden, geht aus den nachfolgenden Zitaten hervor, die aus Schreiben entnommen sind, mit denen die Bezirksbauämter jeweils von der Hochbauverwaltung die Genehmigung zum Zuschlag einholen müssen und die die Vorschläge mit eingehender Begründung enthalten. So schreibt das Bezirksbauamt Freiburg betr. Neubau eines Beamtenwohnhauses in E. am 13. Dezember 1929 an den Minister der Finanzen u. a.:

(Fortsetzung des Textes S. 100)

Übersicht über die Vergebung von Bauarbeiten durch

Auszug über die Erstellung von

Lfd. Nr.	Art der Arbeit	Kostenanschlag ohne Nachweissummen RM	Art der Ausschreibung	Zahl der Bewerber	Niedrigste Angebotssumme RM	Höchste Angebotssumme RM	Zur Ausführung Unternehmer
1	Grab- und Betonierarbeiten:	45000	öffentlich	45	37785	*50458*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	*Gottlob Müller, Stgt.*
	Los 2.	—	—	—	—	—	
2	Maurerarbeiten:	66300	öffentlich	43	61139	*73621*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	*Lehos, G.m.b.H., Stgt.*
	Los 2.	—	—	—	—	—	*Fritz Bausch, Stgt.*
3	Eisenbetonarbeiten:	57600	öffentlich	35	53997	*81273*	*Reck, Eisenbetonfirma, Stuttgart*
4	Zimmerarbeiten:	14400	öffentlich	25	13488	*15924*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	*H. Rehm, Stuttgart*
	Los 2.	—	—	—	—	—	*Brück & Flattich, Stuttgart*
	Los 3.	—	—	—	—	—	*Wilh. Welz, Stgt.*
5	Flaschnerarbeiten:	9500	öffentlich	27	6306	*9972*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	Fr. Albrecht, Stgt.
	Los 2.	—	—	—	—	—	*Karl Dempel, Stgt.*
	Los 3.	—	—	—	—	—	*Jul. Schöck, Stgt.*

Anmerkung. In geradstehender Schrift Gedrucktes betrifft allgemeine in *Schrägschrift* wiedergegeben sind dagegen die Angaben über die Über-

die Bauabteilung des Finanzministeriums in Württemberg

3 Beamtenwohnhäusern in Stuttgart

gewählte Angebote: Rangordnung nach den Endsummen	Angebotsendsummen RM	Unterschied gegenüber dem billigsten Angebot	Bemerkungen	Datum
an 17. Stelle	*42 738*	*13,1 %*	*Angebot an der unteren, noch angemessenen Grenze. Fa. X. Y. scheidet aus, da sie das Geschäft liquidieren mußte. An ihre Stelle tritt E. Zerweck an 15. Stelle mit 42 232.— RM. Gesamtangebotssumme. (/9 1. 4. 30.)*	/8 *27. 3. 30*
an 12. Stelle	*63 522*	*3,9 %*	*Angebote an der unteren, noch angemessenen Grenze.*	/8 *27. 3. 30*
„ 16. „	*64 348*	*5,2 %*		
„ 3. „	*55 794*	*3,3 %*	*An niederster Stelle ist Haug & Co. von Eßlingen; d. h. Auswärtiger. An 2. Stelle Fr. Bausch: siehe Maurerarbeiten. Reck an 3. Stelle hat billige, aber noch angemessene Preise. Die ganze Arbeit verringert sich um ca. 1/4, da die Decke über 3. Obergeschoß in Holz ausgeführt werden soll.*	/8 *27. 3. 30*
an 3. Stelle	*13 821*	*2,4 %*	*An niederster Stelle ist Bosch: bereits vom BBA. I. beschäftigt.*	/8 *27. 3. 30*
„ 4. „	*13 857*	*2,7 %*	*An 2. Stelle Klenk & Kienle: eine ganz unbekannte Firma ohne Referenzen.*	
„ 5. „	*14 066*	*4,2 %*		
an 1. Stelle	6 306	—	*Allgemein billige Preise infolge großen Preisabschlags für Zink, wie auch für Kupfer. Deshalb wurden von den nebigen Meistern neue Preise für Kupfer eingeholt, so daß nunmehr die Flaschnerarbeiten ganz in Kupfer zum Gesamtpreis von 11 790,30 RM. ausgeführt werden.*	/8 *27. 3. 30*
„ 2. „	*6 616*	*5,0 %*		
„ 3. „	*6 689*	*6,0 %*		

Angaben und die Übertragung von Arbeiten an die billigsten Angebotssteller,
tragung von Arbeiten an Unternehmer mit *höheren* Angeboten.

Lfd. Nr.	Art der Arbeit	Kostenanschlag ohne Nachweissummen RM	Art der Ausschreibung	Zahl der Bewerber	Niedrigste Angebotssumme RM	Höchste Angebotssumme RM	Zur Ausführung Unternehmer
6	Sanitäre Anlagen:	26400	beschränkt	11	25249	28212	
	Los 1. Hs. Nr. 50	—	—	—	—	—	*Robert Mayer, Stgt.*
	Los 2. „ „ 52 (hälftig)	—	—	—	—	—	*Gust. Rühle, Stgt.*
	Los 3. „ „ 52 (hälftig)	—	—	—	—	—	*Schmalzer & Mertens, Stuttgart*
	Los 4. „ „ 54	—	—	—	—	—	*Walder & Pfeiffer, Stuttgart*
7	Beleuchtungs- und Klingelanlage:	7300	beschränkt	17	5629	8055	
	Los 1. Beleuchtg. Hs. Nr. 50	—	—	—	—	—	Rheinelektra, Stgt.
	Los 2. „ „ 52	—	—	—	—	—	*Meißner, Röser & Co., Stuttgart*
	Los 3. „ „ 54	—	—	—	—	—	*W. Reißer & Co., Stuttgart*
	Los 4. Klingelanlage Nr. 50, 52, 54	—	—	—	—	—	*Rothacker, Stuttgart*
8	Gipserarbeiten:	35000	öffentlich	40	30656	43025	
	Los 1. Haus Nr. 50 (hälftig Innenputz)	—	—	—	—	—	*Raff & Schott, Stgt.*
	Los 2. „ „ 50 (hälftig Innenputz)	—	—	—	—	—	*Bader, Jak., Stgt-Obertürkheim*
	Los 3. „ „ 52 (hälftig Innenputz)	.....	.....	..	24483	34300	*W. Aigner, Stuttgart*
	Los 4. „ „ 52 (hälftig Innenputz)	—	—	—	—	—	*Jos. Weber, Stgt.*
	Los 5. „ „ 54 (hälftig Innenputz)	—	—	—	—	—	*K. Hermann, jun., Stuttgart*
	Los 6. „ „ 54 (hälftig Innenputz)	—	—	—	—	—	*Jul. Rank, Stuttgart*
	Los 7. Haus Nr. 50, 52 u. 54. Außenputz	.....	.....	..	6017	8725	Chr. Gröber, Stgt-Obertürkheim
9	Glaserarbeiten:	21600	öffentlich	30	18133	24546	
	Los 1. (in gleichmäßiger Verteilung (dem Bauamt überlassen))	—	—	—	—	—	*Würth, K., Stuttgart*
	Los 2.	—	—	—	—	—	*Renner, W., Stgt.*
	Los 3.	—	—	—	—	—	*Federmann & Renz, Stuttgart*
	Los 4.	—	—	—	—	—	*Sigelen, G., Stgt.*
	Los 5.	—	—	—	—	—	*Kunz, Otto, Stgt.*
	Los 6.	—	—	—	—	—	*Däubler, H., Stgt.*
	Los 7,	—	—	—	—	—	*Schlagenhauff, Th., Stuttgart*
	Los 8.	—	—	—	—	—	*Groß, R., Stuttgart*

gewählte Angebote: Rangordnung nach den Endsummen	Angebotsendsummen RM	Unterschied gegenüber dem billigsten Angebot	Bemerkungen	/ Datum
an 5. Stelle	*26 000*	*3,0 %*	*Die billigste Firma mußte ausscheiden, da deren Preise für die Einrichtungsgegenstände samt Montage (z. B. Ia Badewanne) zu nieder sind und die Firma außerdem in Tübingen bei der Universitätserweiterung ein größeres Los erhalten hat.*	/ 13
„ 2. „	*25 363*	*0,45 %*		*30. 4. 30*
„ 3. „	*25 652*	*1,6 %*		
„ 4. „	*25 752*	*2,0 %*		
an 1. Stelle	5 629	—	*Im allgemeinen billige Angebote durch starkes Sinken der Kupferpreise. Die an 2. Stelle stehende Firma befindet sich in geschäftlichen Schwierigkeiten. Von der Übertragung eines Loses an diese wurde daher abgesehen.* *Im übrigen wurden bei dem beschränkten Wettbewerb die vier billigsten Firmen berücksichtigt.*	/ 17
„ 3. „	*6 023*	*7,0 %*		*10. 7. 30*
„ 4. „	*6 567*	*16,6 %*		
„ 5. „	*6 579*	*16,8 %*		
an 8. Stelle	*26 471*	*8,1 %*	*Die übergangenen Angebotssteller sind zum Teil Auswärtige, zum Teil ist schlechte Arbeit zu erwarten; einer ist zahlungsunfähig, zwei sind vom BBA. anderweitig beschäftigt.* *Die Preise können noch als angemessen bezeichnet werden.*	/ 18
„ 9. „	*26 549*	*8,4 %*		*22. 7. 30*
„ 11. „	*26 979*	*10,2 %*		
„ 12. „	*26 993*	*10,2 %*		
„ 14. „	*27 542*	*12,5 %*		
„ 15. „	*27 690*	*13,3 %*		
an 1. Stelle	6 017	—	Die Preise der Fa. Gröber sind etwas nieder, da die Firma aber bei anderer Arbeit trotz gleich niederer Preise eine gute Arbeit geliefert hat, wird sie auch hier mit einem Teillos berücksichtigt.	
an 7. Stelle	*21 373*	*17,8 %*	*Die ersten 5 Angebote scheiden, da zum Teil zu nieder und zum Teil anderweitig beschäftigt, aus.* *Schneider, Ludwigsburg, als 6ter wird übergangen, da der Preisunterschied zu dem folgenden Ortsansässigen nur ganz gering ist.*	/ 18
„ 8. „	*21 449*	*18,2 %*		*24. 7. 30*
„ 9. „	*21 595*	*18,8 %*		
„ 10. „	*21 660*	*19,4 %*		
„ 11. „	*21 890*	*20,7 %*		
„ 12. „	*22 249*	*22,6 %*		
„ 13. „	*22 252*	*22,6 %*		
„ 14. „	*22 333*	*23,2 %*		

Lfd. Nr.	Art der Arbeit	Kostenanschlag ohne Nachweissummen RM	Art der Ausschreibung	Zahl der Bewerber	Niedrigste Angebotssumme RM	Höchste Angebotssumme RM	Zur Ausführung Unternehmer
10	Schreinerarbeiten:	30 000	öffentlich	31	20 582	*35 454*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	*Alb. Hangleiter, Stuttgart*
	Los 2.	—	—	—	—	—	*Maas & Kohr, Stgt.*
	Los 3. wie bei (9) Glaserarbeiten	—	—	—	—	—	*Junker & Plocher, Stuttgart*
	Los 4.	—	—	—	—	—	*Gg. Schulz, Stuttgart*
	Los 5.	—	—	—	—	—	*Brück & Flattich, Stuttgart*
	Los 6.	—	—	—	—	—	*Eugen Schnell, Stgt.*
11	Schlosserarbeiten:	10 300	öffentlich	36	8 692	*11 747*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	*Friedr. Förster, Stuttgart*
	Los 2.	—	—	—	—	—	*Emil Stäbler, Stgt.*
	Los 3. Losteilung durch das Bauamt	—	—	—	—	—	*Gebr. Hirsch, Stgt.*
	Los 4.	—	—	—	—	—	*Artur Groß, Stgt.*
	Los 5.	—	—	—	—	—	*Leo Roth, Stuttgart*
	Los 6.	—	—	—	—	—	*H. Jäger, Stuttgart*
	Los 7.	—	—	—	—	—	*Albert Jud, Stgt.*
12	Wand- und Bodenplatten:	11 900	öffentlich	15	11 249	*14 488*	
	Los 1. Haus Nr. 50	—	—	—	—	—	F. Müller & Osterritter, Stuttgart
	Los 2. „ „ 52	—	—	—	—	—	*J. G. Jutz, Stgt.*
	Los 3. „ „ 54	—	—	—	—	—	*Otto Schmohl, Stgt.*
13	Malerarbeiten:	17 500	öffentlich	82	15 003	*26 645*	
	Los 1.	—	—	—	—	—	*Wilh. Stengel, Stgt.*
	Los 2.	—	—	—	—	—	*K. Widmaier, Stgt.*
	Los 3.	—	—	—	—	—	*E. Wörnle, Stuttgart*
	Los 4. Losteilung durch das Bauamt	—	—	—	—	—	*Chr. Kämmerer, Stgt.*
	Los 5.	—	—	—	—	—	*Sachse & Rothmann, Stuttgart*
	Los 6.	—	—	—	—	—	*Bernh. Weber, Wwe., Stuttgart*
	Los 7.	—	—	—	—	—	*Rich. Vetter, Stgt.*

gewählte Angebote: Rangordnung nach den Endsummen	Angebotsendsummen RM	Unterschied gegenüber dem billigsten Angebot	Bemerkungen	Datum
an 6. Stelle	26 193	27,2 %	Die ersten 5 Bieter sind zum Teil auswärtige, zum Teil nicht leistungsfähige, zum Teil an anderen staatlichen Bauten beschäftigte Unternehmer. Die Fa. Hangleiter hat noch billige Preise, besonders für Sperrholztüren; es bestehen aber keine Bedenken gegen die Übertragung eines Teilloses an diese Firma, da sie maschinell gut eingerichtet und leistungsfähig ist.	/ 19 16. 8. 30
„ 9. „	28 436	38,2 %		
„ 10. „	29 296	42,3 %		
„ 11. „	29 474	43,2 %		
„ 13. „	30 035	45,8 %		
„ 14. „	30 084	46,2 %		
an 11. Stelle	9 331	7,3 %	Die ersten 10 Angebote haben zu niedere Preise. Nebenstehende Verteilung vom Bauamt vorgeschlagen und, da Preise angemessen, genehmigt.	/ 19 16. 8. 30
„ 12. „	9 509	9,4 %		
„ 14. „	9 559	10,0 %		
„ 15. „	9 609	10,5 %		
„ 16. „	9 682	11,4 %		
„ 18. „	9 742	12,1 %		
„ 19. „	9 771	12,4 %		
an 1. Stelle	11 249	—	Das Angebot an 3. Stelle ist von auswärtigem Unternehmer und wird nicht berücksichtigt, da es annähernd gleich ist wie das nächstfolgende des Ortsansässigen.	/ 19 16. 8. 30
„ 2. Stelle	11 363	1,1 %		
„ 4. „	12 001	6,7 %		
an 24. Stelle	16 724	11,5 %	Infolge der starken Angebotsunterschiede hat das BBA. von § 7 der VOB. Gebrauch gemacht und durch Sachverständige, die nicht mittelbar und unmittelbar an der Vergebung beteiligt waren, die Angemessenheit der Preise bestimmen lassen. Ob es Zufall oder gegenseitige Abmachung ist, daß die vom BBA. daraufhin vorgesehenen Angebote annähernd auf gleicher Höhe sind, wurde nicht näher untersucht.	/ 19 16. 8. 30
„ 25. „	16 739	↑		
„ 27. „	16 788			
„ 28. „	16 792			
„ 29. „	16 795			
„ 30. „	16 796	↓		
„ 32. „	16 797	12,0 %		

Bezirksbauamt: Heilbronn — Auftragsliste 1929
Oberamtsbezirk: Heilbronn/Brackenheim — Schreinerarbeiten
Gemeinde:

Anschrift der Unternehmer	Gebäude	Art und Umfang des Auftrags öffentlich RM.	Art und Umfang des Auftrags beschränkt RM.	Datum bei einmaligen Aufträgen	Datum bei Jahresbauarbeiten
G. Haug, Brakkenheim	Amtsgericht Brackenheim	4500	—	20. 6. 1929	
J. Alber, Weinsberg	OA.-Gebäude Weinsberg	—	800	5. 7. 1929	
J. Öhler, Lauffen	Pfarrhaus Brackenheim	5800	—		8. 7. 1929
G. Haug, Brakkenheim	Stadtpfarrhaus Brackenheim	480	—	9. 8. 1929	
J. Öhler, Lauffen	Landjägergebäude Lauffen		320		10. 8. 1929
J. Alber, Weinsberg	OA.-Gebäude Weinsberg	3210			12. 9. 1929

Jahresabschluß

		RM.	RM.	RM. zusammen
J. Alber, Weinsberg	—	3210	809	4010
G. Haug, Brakkenheim	—	4500		
		480	—	4980
J. Öhler, Lauffen	—	5800	320	6120

„... Die Anträge auf Zuschlagserteilung werden in Übereinstimmung mit der Handwerkskammer Freiburg gemacht und sind in der Vergleichstabelle enthalten. Sämtliche Angebote wurden durch die von der Handwerkskammer Freiburg ernannten Sachverständigen eingehend geprüft und dabei festgestellt, daß sich die Preise in angemessenem Rahmen halten mit Ausnahme derjenigen von J. K. in M. für Maler- und Tapeziererarbeiten. Nach Ansicht der Sachverständigen kann für diese Preise eine

anständige Arbeit nicht mehr geleistet werden. Allgemein ist noch zu bemerken: Für die Ausführung der Holztreppen wird der Zimmermeister N. in H. vorgeschlagen, der einen verhältnismäßig niedrigen Preis hat. Sachliche Bedenken gegen eine Übertragung liegen jedoch nicht vor. Der Unternehmer verfügt über eine gut eingerichtete Werkstatt und einen schönen Holzvorrat, besonders in Eichenholz. Es wäre jedoch zu erwägen, ob nicht wegen der bevorstehenden Arbeitslosigkeit in der Stadt der Zimmermeistervereinigung E., vertreten durch den Baumeister W., die Arbeit zu vergeben wäre...

Die Putz- und Stuckarbeiten wurden auf Grund der Vorbehalte derart verteilt, daß für den Staat die günstigste Zusammensetzung erreicht wird und jeder Unternehmer einen entsprechenden Teil bekommt...

Bei den Maler- und Tapezierarbeiten haben wir die gleichen Bedenken wie der Sachverständige der Handwerkskammer Freiburg. Es wurde deshalb hier jeweils der zweitbilligste Anbieter in Vorschlag gebracht." (Folgt Bestätigungsschreiben des Ministers, durch das er sich mit den Vorschlägen des Bezirksbauamts einverstanden erklärt.)

Diesem Schreiben ging am 15. Februar 1929 ein anderes voraus, in dem die Vorschläge über den Rohbau des gleichen Hauses gemacht werden:

„...Die Anträge auf Zuschlagserteilung wurden in Übereinstimmung mit der Handwerkskammer Freiburg gemacht... Wo der Zuschlag dem billigsten Anbieter nicht erteilt werden soll, sind die Preise derart gering, daß dafür ohne Verlust des Unternehmers keine vorschriftsmäßige Arbeit geliefert werden kann.

Weiterhin waren noch folgende Gesichtspunkte für den Vorschlag der Zuschlagserteilung zu beachten:

1. Die Trennung der Grabarbeit von der Maurerarbeit bei einem so einfachen und verhältnismäßig kleinen Objekt wird nicht für ratsam gehalten.

2. Von dem billigsten Anbieter für Maurerarbeiten wurde wegen des niedrigen Preises sofort die Kalkulation einverlangt. Diese ist erst heute in ungenügender Weise eingegangen, nachdem die Besprechung mit der Handwerkskammer vorüber ist.

3. Der billigste Anbieter für die Steinhauerarbeiten hat sehr schlechte Muster vorgelegt, die darauf schließen lassen, daß der Unternehmer noch keine genügenden Erfahrungen in der Kunststeinfabrikation besitzt. Die Verwendung von Naturstein kommt der hohen Kosten wegen nicht in Frage.

4. Von den beiden billigsten Anbietern für Dachdeckerarbeiten wurden sofort Kalkulationsunterlagen einverlangt. N. hat diese bis heute noch nicht eingereicht, während diejenige von M. ungenügend ist und keinen Schluß auf deren Richtigkeit zuläßt. Außerdem dürfte die Verwendung des Schorndorfer Ziegelmaterials mit Rücksicht auf die einheimische Ziegelindustrie kaum vertretbar sein..." (Folgt ein Schreiben des Ministers vom 28. Februar 1929: Ich bin damit einverstanden, daß die Arbeiten nach dem Antrag des Bauamtes auf der letzten Seite der Vergleichstabelle vergeben werden. Das Bauamt wolle die Werkverträge abschließen und hernach unter Beifügung der Vergleichstabelle den erforderlichen Kredit beantragen.)

Derartige Schreiben, die auf eine sorgfältige Bearbeitung der Verdingungsvorschläge hinweisen, lagen dem Verfasser in großer Zahl vor und könnten beliebig vermehrt werden.

Auch für Sachsen stellt Reg.-Baudirektor Mühlner vom Sächsischen Finanzministerium in einem Vortrag über den angemessenen Preis [29] fest, daß in seinem Ressort stets offensichtliche Schleuderangebote trotz lebhaften Protestes abgelehnt und die Betroffenen vom ferneren Wettbewerb ausgeschlossen würden.

Diese Bestrebungen der oberen Behörden und die angeführten Beispiele beweisen zwar nichts gegen die Stichhaltigkeit der immer wieder vorgebrachten Beschwerden, sie lassen aber doch den Geist erkennen, von dem die oberen Behörden bei der Handhabung der VOB. geleitet werden.

Die VOB. hat bis heute mit Ausnahme der „Technischen Bedingungen" keine wesentlichen Änderungen erfahren. Im April 1932 fanden zwar Verhandlungen über Abänderungswünsche zur Verdingungsordnung statt, aber die Mehrzahl der Berufsverbände sprach sich für die Beibehaltung der VOB. und die Sammlung weiterer Erfahrungen aus. Lediglich vom Deutschen Städtetag wurden 38 Abänderungsvorschläge eingebracht, die, im ganzen gesehen, auf eine Verstärkung der rechtlichen Stellung des Auftraggebers hinauslaufen. Während nach dem bisherigen Wortlaut des § 4, Teil A, die Materiallieferungen in den Bauleistungen mit enthalten sein sollen, sofern nicht die Verkehrssitte „dem entgegensteht", reichen nach dem Vorschlag des Städtetages bereits „besondere Gründe" aus, um dem Auftragnehmer die Materiallieferungen nicht zu übertragen. Es würde demnach bei städtischen Vergebungen möglich sein, daß die Bauämter, sofern nach ihrer Meinung „besondere Gründe" vorliegen, willkürlich nur die Lohnarbeiten ausschreiben. Bei der starken Neigung der Städte, sich die Materialien durch Regiebetriebe und Einkaufsbüros selbst zu beschaffen, muß diese Änderung schwere wirtschaftliche Schäden für das Baugewerbe mit sich bringen.

Die Mitwirkung der Berufsvertretungen bei Verdingungen nach § 7 VOB., Teil A, ist bis vor kurzem nur in geringem Maße durchgeführt, da die fakultative Fassung dieses Paragraphen dem Auftraggeber in der praktischen Verwirklichung völlig freie Hand gelassen hat. Aber auch diese eingeschränkte Mitarbeit der Organisationen erschien dem Städtetag noch zu weitgehend. Er wünscht deshalb die völlige Streichung dieses Satzes und in Zusammenhang damit die Änderung des § 23, nach der den Bevollmächtigten der Berufsvertretungen die Anwesenheit bei der Eröffnung der Angebote nicht mehr gestattet wird. Auch in den übrigen Abänderungswün-

[29] Sächsische Handwerker- und Gewerbezeitung vom 29. September 1928.

schen tritt immer wieder die Tendenz hervor, im Gegensatz zu den Intentionen der VOB., Vorschriften, die als hemmend für die absolut freie Entscheidung der Baubehörden angesehen werden, zu beseitigen oder doch einzuschränken.

Nach der bisherigen Fassung des § 8 Ziff. 4 ist den Strafanstalten, Fürsorgehäusern und ähnlichen Anstalten die Teilnahme an den Vergebungen untersagt. Der Vorschlag des Städtetags wünscht die städtischen „produktiven" Wohlfahrtsbetriebe und -anstalten von diesem Verbot auszunehmen.

Die §§ 9—16 VOB., Teil A, behandeln die Unterlagen der Vergebung; am bedeutsamsten unter ihnen ist der § 9, der in seinem ersten Absatz der vergebenden Stelle vorschreibt, die geforderte Leistung so klar und vollständig zu kennzeichnen, daß der Submittent eine sichere und eindeutige Grundlage für die Preisberechnung hat. Auch soll dem Auftragnehmer für ungewöhnliche Umstände und Ereignisse, die er nicht voraussehen kann, kein Risiko aufgebürdet werden. In dem Abänderungsentwurf des Städtetages wird die bisherige präzise Fassung des § 9 erheblich abgeschwächt. Der Nachsatz bezüglich des ungewöhnlichen Wagnisses ist vollständig gestrichen. In den Vordersatz, der die Eindeutigkeit und Vollständigkeit der Submissionsunterlagen behandelt, werden die Worte „soweit es nach den gegebenen Verhältnissen möglich ist" eingeschoben.

Die nach § 13 bestehende Möglichkeit, daß der Unternehmer in bestimmten Fällen von der Gewährleistung für seine Arbeiten nach der Abnahme entbunden ist, soll durch Streichung der entsprechenden Bestimmung beseitigt werden. Ebenfalls wünscht der Vorschlag den Fortfall des in § 14 Abs. 1 vorgesehenen Verzichts der Baubehörden auf die Sicherheitsleistung.

Durch Streichung des § 15 — in Verbindung mit der Änderung des § 18 VOB., Teil B — soll die schiedsrichterliche Erledigung der Streitigkeiten aus Bauverträgen zugunsten des ordentlichen Rechtswegs ausgeschlossen werden. Diese Streichung würde einen großen Rückschritt bedeuten, da für die Entscheidungen von Streitfällen, die häufig komplizierte technische Fragen betreffen, die Besetzung des Kollegiums mit Fachleuten eine bessere Gewähr für sachgemäße Abwicklung des Falles bietet.

Nach der Fassung des § 21 des vom Städtetag gemachten Vorschlages soll die Vergütung der besonderen Angebotsunterlagen dergestalt stattfinden, daß die Entscheidung, ob die geforderten Berechnungsunterlagen den berechtigterweise zu stellenden Ansprüchen genügen, der Auftraggeber trifft. Das geistige Eigentum an den ausgearbeiteten Unterlagen sichert der Vorschlag nur den nicht berücksichtigten Bewerbern zu.

Der § 26 soll bei Berücksichtigung der Bieter die Beschränkung aufheben, daß er die Leistung im Eigenbetriebe ausführen kann. Es soll hinzugefügt werden, daß nur solche Bieter berücksichtigt werden können, die ihren Verpflichtungen aus Tarifverträgen oder aus dem Gesetz über die Beschäftigung Schwerkriegsbeschädigter nachgekommen sind.

Der wichtige § 26, der im bisherigen Absatz 2 davon spricht, daß der Zuschlag nicht an die niedrigste Geldforderung gebunden sein soll, daß Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zu Leistung stehen, ausgeschlossen sein und nur solche Angebote berücksichtigt werden sollen,

deren Preise bei einwandfreier Ausführung für den Bieter auskömmlich erscheinen, soll folgenden Wortlaut haben:

„Der Zuschlag ist nicht an die niedrigste Geldforderung gebunden. Der Zuschlag wird dem Bieter erteilt, dessen Angebot unter Berücksichtigung aller Umstände als das Annehmbarste zu erachten ist. Ist keines der Angebote für annehmbar zu erachten, so erfolgt die Ablehnung sämtlicher Angebote. Entscheidend ist stets allein das Ermessen des Auftraggebers. Schadenersatzansprüche wegen Versagung des Zuschlages sind ausgeschlossen."

Im Teil B der VOB. sollen in der Hauptsache folgende Änderungen vorgenommen werden:

Zunächst wird dem § 1 ein neuer Paragraph, 1 a, hinzugefügt, der eingehende Bietungsbedingungen verlangt: Bindung an das Angebot, genaue Angaben über die Wohnung des Bieters, Bezeichnung der eingereichten Proben und Bezugsstellen der Baustoffe und scharfe Fassung der Bestimmung über Preisvereinbarungen.

Im § 4 soll die bisher vorgesehene Vergütung für ungerechtfertigte Erschwerung der Durchführung gestrichen und weitgehende Schutzmaßnahmen zur Sicherung der Umgebung der Baustelle und dritter Personen gefordert werden.

Der Vorschlag zu § 6 will die Bestimmungen über Arbeitsunterbrechung durch Streik oder Aussperrung grundlegend zuungunsten des Auftragnehmers ändern, indem er die Entscheidung über das Vorhandensein höherer Gewalt allein dem Auftraggeber in die Hand gibt.

Der § 8 faßt die Kündigung durch den Auftraggeber wesentlich schärfer, während der § 9 die Kündigung des Auftragnehmers nur bei ausgesprochenem Zahlungsverzug vorsieht.

Im § 13 werden einige verschärfende Bestimmungen über die Leistung und Haftung des Unternehmers in Vorschlag gebracht; die im § 15 der VOB., Teil B, gegebene Möglichkeit der Anrechnung von Zuschlägen auf Sondervergütungen für Überstunden wird gestrichen.

Zu diesen Abänderungsvorschlägen stellt die Zeitschrift „Hochbau" (Nr. 3, Jahrg. 1931) fest, daß die auch nur teilweise Erfüllung der Forderungen zu einer so gewaltigen Verschlechterung der Vergebungsbestimmungen führen würde, daß eine derartig abgeänderte Verdingungsordnung für das bauausführende Gewerbe untragbar und wertlos sein würde. In der Tat hat man sich von seiten des Finanzministeriums angesichts der einander völlig widersprechenden Vorschläge der einzelnen Spitzenorganisationen, deren Durchberatung zu fast unüberwindlichen Schwierigkeiten geführt hätte, zu einer Vertagung auf lange Zeit entschlossen, und zwar mit der Begründung — die auch von den meisten Vertretungen widerstandslos anerkannt wurde —, daß für eine endgültige Revision noch mehr Erfahrungen mit der Anwendung der VOB. gemacht werden müßten. Diesen Entschluß kann man nur begrüßen; zumal wenn man bedenkt, daß in manchen wichtigen Fragen, auf die wir in einem späteren Teil zurückkommen, durch gemeinsame Arbeit der Behörden und

Unternehmer und andere organische Selbsthilfemaßnahmen manches in der Anwendung der VOB. zur Zufriedenheit aller gebessert werden kann, so daß für die endgültige Revision nur noch Punkte übrigbleiben, die ganz genereller Natur sind und deren Regelung in einem Geist durchgeführt werden kann, der bei der Aufstellung der VOB. die Widerstrebenden zusammenhielt und der allein einen wirklichen Erfolg gewährleistet. Abänderungsvorschläge[30] wie die aufgeführten machen eine derartige Verhandlungsatmosphäre von vornherein zunichte.

Als wichtigstes Ergebnis der späteren Arbeit des Reichsverdingungsausschusses muß hier die Aufstellung der „Allgemeinen Bedingungen für die Ausführung von Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)" erwähnt werden, die vom Reichsfinanzministerium den sämtlichen Behörden mit der Bitte zugegangen ist, sie am 1. November 1932 zur Einführung zu bringen. Die „Allgemeinen Bedingungen" gelten für Leistungen aller Art aus Kauf-, Werk- und Werklieferungsverträgen, jedoch nicht für Bauleistungen im Sinne der VOB. Danach hat der Auftragnehmer die Leistungen unter eigener Verantwortung nach den vertraglichen Abmachungen auszuführen, wobei die Handelsgebräuche, die anerkannten Regeln der Technik sowie die gesetzlichen und behördlichen Vorschriften zu beachten sind. Gegenüber seinen Arbeitnehmern ist der Auftragnehmer für die Erfüllung der gesetzlichen, polizeilichen und berufsgenossenschaftlichen Verpflichtungen verantwortlich. Unterläßt der Auftraggeber eine ihm obliegende Handlung, ohne deren Vornahme der Auftragnehmer außerstande ist, die Leistungen auszuführen, oder gerät er mit der ausbedungenen Zahlung in Verzug, so kann der Auftragnehmer dem Auftraggeber zur Nachholung der Handlung oder Zahlung eine angemessene Frist setzen, mit der Erklärung, daß er den Vertrag mit sofortiger Wirkung kündige, wenn die Handlung oder Zahlung nicht bis zum Ablauf der Frist vorgenommen werde. Der Vertrag gilt als aufgehoben, wenn nicht die Nachholung bis zum Ablauf der Frist erfolgt. Der Auftragnehmer hat die Rechnung (auf Verlangen in mehrfacher Ausfertigung) auf vorgeschriebenem Vordruck übersichtlich aufzustellen und dabei die Reihenfolge der Posten und die Bezeichnung der Vertragsunterlagen einzuhalten. Unterlagen, die zur Prüfung notwendig sind, wie Stücklisten, Wiegescheine, Frachtbriefe, Zeichnungen und andere Belege müssen beigefügt werden (prüfbare Rechnung!). Rechnungsbeträge, die für Änderungen und Nachbestellungen zu zahlen sind, sollen von den übrigen getrennt aufgeführt und unter Hinweis auf die getroffenen Vereinbarungen besonders kenntlich gemacht werden. Die Auszah-

[30] Zu denen ähnliche der Hochbauverwaltungen und der Gewerkschaften traten, die beide in der Hauptsache partikuläre Interessen verfochten.

lung des Rechnungsbetrages erfolgt nach Erfüllung der Leistung oder früher gemäß den vereinbarten Zahlungsbedingungen. Fehlen solche Vereinbarungen, so hat die Auszahlung des Rechnungsbetrages nach Prüfung und Feststellung der von dem Auftraggeber vorgelegten Rechnung, möglichst jedoch binnen einem Monat nach Einreichung der Rechnung zu erfolgen. Der Auftragnehmer ist verpflichtet, Überzahlungen, die bei der Rechnungsprüfung durch die Aufsichtsinstanzen der anweisenden Behörde oder besonderer Prüfungsinstanzen mit Einschluß des Rechnungshofes festgestellt werden, unverzüglich zurückzuerstatten. Für alle Rechtsstreitigkeiten aus dem Vertragsverhältnis und über die Gültigkeit des Vertrages ist ausschließlich das Gericht zuständig, in dessen Bezirk diejenige Stelle des Auftraggebers ihren Sitz hat, die für die Prozeßvertretung zuständig ist.

Die „Allgemeinen Bedingungen[31]", von denen lediglich das für die Beurteilung Notwendigste angeführt werden konnte, füllen eine Lücke, die seit der Herausgabe der VOB. stets als offen empfunden wurde. Ihr Wert liegt vornehmlich in der Vereinheitlichung des Verfahrens über das ganze Reichsgebiet; sodann aber mildert sie auch in vielen und wesentlichen Punkten die bisher vorhandenen Einzelbestimmungen der verschiedenen Behörden für die Beschaffung von Gegenständen, die nicht in das allgemeine Baufach fallen.

VI. Würdigung der VOB.

Wir hatten früher bereits festgestellt, daß eine neue Verdingungsordnung noch keine Reform des Verdingungswesens bedeutet. Um ein zutreffendes Urteil über das, was die VOB. leisten kann, und das, was sie nicht leisten kann, zu gewinnen, ist es notwendig, die in ihr ausgesprochenen Grundsätze einer Würdigung zu unterziehen.

Unbestreitbar ist der Wille der Regierung, zu einer Regelung des Verdingungswesens zu gelangen, die einen Ausgleich zwischen den berechtigten Wünschen aller Beteiligten herbeiführt. Dieser Wille offenbart sich schon in der Entstehung der VOB. Zwar ging fast jeder neuen Verordnung eine Aussprache der Regierungen mit den Vertretern des Gewerbes voraus; aber diese Aussprachen hatten einen ganz unverbindlichen und rein orientierenden Charakter: die Fassung und den Geist der Verordnung bestimmte die Regierung. Im Reichsverdingungsausschuß dagegen nahmen zum ersten Male die Interessenvertreter aller Kategorien maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der Dinge. Diese Tatsache muß sich jeder vor Augen halten, der heute an der Praxis des Verdingungswesens Kritik übt. Es geschieht dies

[31] Erschienen bei Carl Heymann, Berlin 1932.

oft von einem eng begrenzten Standpunkt aus, der nicht berücksichtigt, daß eine generelle Regelung niemals Ausdruck eines Einzelinteresses sein kann. Man darf nicht vergessen, daß die Tendenzen, die früher oft einseitig die Verdingungspraxis bestimmten, auch heute noch unvermindert wirksam sind. So sollen natürlich die staatlichen Vergebungen Nahrungsquelle für die Auftragnehmer sein, daneben besteht aber weiter der fiskalische Gesichtspunkt, nach dem der Staat im Interesse seiner Steuerzahler eine rationelle Bedarfsdeckung vornehmen muß. Es kann weiter nicht das Prinzip des Wettbewerbs aus der Welt geschafft werden, wenngleich es natürlich stets der Gefahr einer Entartung ausgesetzt ist. Selbstverständlich müssen auch bürokratische Formen gewahrt werden, obwohl diese immer in reinem Formalismus zu erstarren drohen. Es ist recht und billig, wenn auf Mißstände, die sich aus dieser Gefahrenlage ergeben, hingewiesen wird. Aber daraus können keine radikalen Maßnahmen abgeleitet werden. Das Verdingungswesen als kompliziertes Ineinandergreifen der mannigfaltigsten Faktoren, als Frage der Personen und ihrer Erziehung, in dem stets das ökonomisch Notwendige mit dem wirtschaftspolitisch und praktisch Möglichen in Einklang gebracht werden muß, bedarf einer gewissen Bewegungsfreiheit und kann nicht in allen Schritten bindend geregelt werden. Diesem Sachverhalt konnte sich auch der Verdingungsausschuß nicht verschließen und man muß es ihm als hohes Verdienst anrechnen, daß er die Verhandlungen nicht von vornherein durch Vorschläge unfruchtbar machte, die wesentliche Bestandteile des Verdingungssystems vernachlässigten. Die Chance, welche die Regierung gab, war einzigartig: der grundsätzliche Unterschied zwischen früheren Regelungen und der von heute besteht darin, daß die Verdingungsordnung für Bauleistungen in einem hohen Ausmaß zu einem Werk des Gewerbes selbst gemacht, statt von oben dekretiert wurde. Damit war ein Geist der Zusammenarbeit bekundet und in die Tat umgesetzt, der für die Zukunft von ausschlaggebender Bedeutung ist.

Man vergißt angesichts einer oft unvollkommenen Praxis nur zu leicht die großen positiven Fortschritte, welche die neue Verdingungsordnung gebracht hat und die so sehr allgemeiner Bestandteil des staatlichen Beschaffungswesens geworden sind, daß sie gar nicht mehr als wesentliche Erleichterungen empfunden werden. Was die Verdingungsordnung in zweifelsfreier Klarheit hergestellt hat, ist der Grundsatz der rechtlichen Gleichstellung zwischen Behörde und Unternehmer oder, wie es heute heißt, zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Wir haben gesehen, daß mit dem Einbruch wirtschaftspolitischer Tendenzen auch die meisten Erlasse der Regierungen seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts eine Korrespondenz zwischen beiderseitigen Rechten und Pflichten geschaffen hat. Wir mußten oben feststellen, daß die diesbezüglichen Direktiven

so viele Einschränkungen machten und die Ausführungsbestimmungen dem Beamten eine derartig große Freiheit des Ermessens gaben, daß der prinzipielle Wille der Regierungen praktisch nur noch eine geringe Rolle spielte und oft reine Proklamation blieb. Dieser labile Zustand ist mit der Einführung der VOB. aufgehoben. Aus einem Verhältnis, das man geradezu als das eines Vorgesetzten zu seinem Untergebenen charakterisieren kann, ist ein solches geworden, nach dem beide Vertragsparteien Rechte haben und Pflichten übernehmen. Es erübrigt sich, hier nochmals im einzelnen auf die verschiedenen Punkte einzugehen: sie sind im historischen Kapitel und in der Beschreibung der VOB. klargelegt worden. Voß[32] faßt die Grundsätze der VOB. in dieser Beziehung folgendermaßen zusammen: „Die Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien sollen klar und eindeutig festgelegt werden. Dem Unternehmer soll kein Wagnis zugemutet werden, das er nicht bei Abgabe seines Angebots klar übersehen kann, andererseits soll aber die unbedingte Einhaltung der Vertragsbedingungen gefordert werden. Für die Ausführung soll in erster Linie maßgebend sein, was nach Auffassung der Fachwelt und der Verkehrssitte unter Einhaltung von Treu und Glauben als Rechtsbasis gilt. Eine unnötige Einmischung in die eigenen Angelegenheiten des Unternehmers und in solche, die bereits von anderen geregelt sind, sollen vermieden werden. Die beiderseitigen Verantwortungen werden scharf gegeneinander abgegrenzt. Bei voller Wahrung seiner Selbständigkeit ist der Unternehmer verpflichtet, seine gesetzlichen Pflichten, die er Dritten, insbes. seinen Arbeitern gegenüber hat, zu erfüllen."

Eine ganz besondere Sorgfalt hat der Reichsverdingungsausschuß auf die Ausarbeitung der technischen Bedingungen verwandt. Sie sind deshalb außerordentlich bedeutsam, weil bis zu ihrer Herausgabe die verschiedenartigsten Handelsgebräuche und Arbeitstechniken einer Gesundung des Verdingungswesens entgegenstanden. Indem sie die Beschaffenheit der Baustoffe, die Ausführung und Herstellungsweise der Arbeiten, die Bezahlung der mit der Hauptleistung verbundenen Nebenleistung und die Regeln für die Ausmaße und Abrechnungen auf eine einheitliche Grundlage stellten, trugen sie in einem erheblichen Maße zur Verminderung der Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bei und gestalteten, da dieser Teil der Verdingungsordnung (Teil C) stets Vertragsbestandteil sein muß, die Verdingungsunterlagen wesentlich klarer. Es ist selbstverständlich, daß diese Vorschriften immer wieder der technischen Entwicklung angepaßt und verfeinert werden müssen. Wir kommen auf die organisatorische Sicherstellung dieses Teiles der Reform noch zurück.

---

[32] a. a. O., S. 101.

Wenn heute nach Einführung der VOB. die Klagen über das Verdingungswesen nicht verstummen, wenn gesagt wird, daß von dem Geist, der zu ihrer Ausarbeitung geführt hat, nicht mehr viel zu verspüren sei, so hat das seinen Grund in drei Umständen, die jeder Normierung widerstreiten und deren befriedigende Regelung eine Frage der Erziehung und des guten Willens auf beiden Seiten ist. Die besten juristischen Regelungen können nicht alle Möglichkeiten menschlicher Unzulänglichkeit ausräumen. Man muß bedenken, daß die neue Verdingungsordnung auf alte Vertragspartner traf. Sie schaffte weder neue Beamte noch neue Unternehmer. Aus diesem Tatbestand erklärt sich ein Teil der heutigen Reibungen. Dies führt aber sogleich auf die zweite Quelle der Klagen: den Mangel einer dauernden und ersprießlichen Zusammenarbeit der am Verdingungswesen unmittelbar beteiligten Kreise. Wir haben oben schon gesagt, daß dies nicht unbedingt einem Mangel an gutem Willen auf seiten der Beamten entspringt. Solange die Zusammenarbeit nur Programm ist und es dem einzelnen Beamten überlassen bleibt, eine Praxis zu entwickeln, kann sie nur dort wirksam werden, wo zufällig besonders günstige Vorbedingungen bestehen. Außerdem aber scheuen sich viele Beamte vor einem Verfahren, für das keine objektiven Institutionen gegeben sind, die ihn von vornherein jeden Verdachtes der Begünstigung entheben. Wir werden später einen Weg aufweisen, der zu einer organisierten und dauernden Zusammenarbeit führen und damit die in der VOB. enthaltenen Ansätze voll entwickeln kann.

Die Mehrzahl der Klagen bezieht sich heute wie früher auf eine mangelhafte Bezahlung der geforderten Leistung. Gerade in dieser Beziehung hatte man bei Erlaß der VOB. auf eine grundlegende Besserung der Verhältnisse gehofft und je höher die Erwartungen gingen, um so größer mußte die Enttäuschung sein. Die Problematik, die sich an die Formel des angemessenen Preises knüpft, ist so tiefgehend, daß sie einer eingehenden Erörterung bedarf.

E. Das Problem des angemessenen Preises

I. Grundsätzliches

Durch die ganze Geschichte des Verdingungswesens geht die Tendenz zur Milderung und Eliminierung der Mißstände, soweit sie das juristische und technische Detail betreffen. Wir beobachten eine Entwicklung, die sich von rigoroser Anwendung des Machtstandpunktes von seiten des Staates bis zu völligem Eingehen auf die Wünsche des Vertragspartners wandelte. Man könnte sich vorstellen, daß bezüglich dieser Punkte nur noch geringe Anstände des Gewerbes vorgebracht werden, allein damit wären für die Lösung des Kardinalproblems nur die Vorbedingungen geschaffen. Seit man aufgehört hatte, in der hemmungslosen Konkurrenz das unter allen Umständen gerechte Auswahlprinzip zu erblicken, geht der Streit um die Frage, nach welchem Grundsatz die Behörde den Zuschlag erteilen solle; es besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Mindestpreisverfahren und allen Mißständen, die sich aus den übrigen Seiten des Verdingungswesens für das Gewerbe ergeben haben. Eine Verdingungsordnung kann noch so gute Gesichtspunkte in ihrem juristischen und technischen Detail vorschreiben — sie können nicht befolgt werden, wenn nicht zugleich die Voraussetzungen für eine sachgemäße Auswahl des Auftragnehmers geschaffen sind. Ist der Beamte infolgedessen gezwungen, den Mindestfordernden zu bevorzugen, so wird er stets Mittel und Wege finden, die geforderte Leistung durch ausgeklügelte Sonderbestimmungen sicherzustellen. Werden diese Sonderbestimmungen stehende Praxis, so leidet darunter das ganze solide Unternehmertum. Es wird entweder gezwungen, sich gewissermaßen unter das Ausnahmerecht, das für unsolide Anbieter gilt, zu stellen oder den Verdingungen ganz fernzubleiben.

Diesen Umstand haben die Regierungen sehr früh erkannt und von der Zeit an, seit sie wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten Rechnung tragen, parallel mit der Lockerung der juristischen Klauseln in ihren Verdingungsordnungen den Passus aufgenommen, nach dem für den Zuschlag nicht mehr die niedrigste Preisforderung allein maßgebend sein solle. Den Anfang machte in Preußen wiederum der Erlaß von 1885, der in § 7 festsetzt:

„Die niedrigste Geldforderung als solche ist bei der Zuschlagserteilung keineswegs vorzugsweise zu berücksichtigen. Der Zuschlag darf nur auf ein in jeder Beziehung annehmbares, die tüchtige und rechtzeitige Ausführung der betreffenden Arbeit oder Lieferung gewährleistendes Gebot erteilt werden. Ausgeschlossen von der Berückichtigung sind solche Angebote:

a) welche den der Ausschreibung zugrunde gelegten Bedingungen oder Proben nicht entsprechen,
b) welche nach den von den Bewerbern eingereichten Proben für den vorliegenden Zweck nicht geeignet sind,
c) welche eine in offenbarem Mißverhältnis zu der betreffenden Leistung oder Lieferung stehende Preisforderung enthalten, so daß nach dem geforderten Preis an und für sich eine tüchtige Ausführung nicht erwartet werden kann.

Nur ausnahmsweise darf in dem letzteren Falle (zu c) der Zuschlag erteilt werden, sofern der Bewerber als zuverlässig und leistungsfähig bekannt ist und ausreichende Gründe für die Abgabe des ausnahmsweise niedrigen Gebotes beigebracht sind oder auf Befragen beigebracht werden.

Im übrigen ist bei öffentlichen Ausschreibungen der Zuschlag demjenigen der drei Mindestfordernden zu erteilen, dessen Angebot unter Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Umstände als das annehmbarste zu erachten ist."

Diese Bestimmung ging dem Sinne nach in alle gleichzeitigen Verdingungsordnungen der Länder über und wurde in alle späteren Verdingungsordnungen bis zur VOB. fast wörtlich aufgenommen.

Der grundsätzliche Unterschied gegenüber den früheren Regelungen besteht darin, daß von nun an nicht mehr eine nackte Zahl ausschlaggebend sein soll, sondern der Beamte gehalten ist, die Entstehung dieser Zahl zu prüfen. Indessen, so gut der Wille der Regierungen auch war, ihre Bestimmungen mußten so lange ohne die gewünschte Wirkung bleiben, als sie nicht zugleich den Beamten die Voraussetzungen einer sachgemäßen Beurteilung verschaffte. In dieser Hinsicht aber fehlte alles; weder wurde die Vorbildung der Beamten in Richtung auf die Kenntnis der allgemeinen und speziellen Kalkulationsgrundlagen entwickelt, noch wurde dem Submittenten eine Zergliederung seines Angebotes derart vorgeschrieben, daß sich der Außenstehende ein Bild von der Entstehung des Preises machen konnte. Außerdem aber mußte die erhoffte Wirkung des Erlasses in den meisten Fällen ausbleiben, weil die spätere Prüfung der Angebote durch die Oberrechnungskammer weiterhin unter rein fiskalisch-bürokratischen Gesichtspunkten vorgenommen wurde und einerseits der Beamte seine Auswahl ausreichend begründen mußte, während andererseits der Mindestfordernde nicht müde wurde, der Behörde glaubhaft zu machen, daß der eingereichte Preis seine Kosten vollauf decke. Bei dieser Sachlage, d. h. bei einer Verordnung, die zwar ein gewerbefreundliches Programm aufstellt, aber weder die für dessen Einhaltung notwendigen Voraussetzungen schafft, noch sich

um die Durchführung überhaupt kümmert, ist es klar, daß alles beim alten bleiben mußte. Es konnten noch so viele Beschwerden des Gewerbes einlaufen; stets wiesen die Beamten auf die Argumente des Mindestfordernden hin. Dabei wurde immer wieder offenbar, daß die Mindestfordernden entweder solche waren, die gar nicht kalkulierten, oder andere, für die eine Verdingung als letzte Kreditgrundlage diente, oder solche, die von vornherein und wissentlich bei ihrer Kalkulation minderwertige Leistungen zugrunde legten. Alle drei Kategorien jedoch verdienen nicht berücksichtigt zu werden, weil sie notwendigerweise ihre Lieferanten oder den Staat schädigen und zugleich den soliden Unternehmer von der Konkurrenz fernhalten.

Ehe wir in die Erörterung der durch die VOB. gegebenen Zuschlagserteilung eintreten, müssen einige Schwierigkeiten, die sich bisher in dieser Frage entgegenstellten, grundsätzlich betrachtet werden.

Wir haben gesehen, daß der unbedingte Vorzug der Verdingung gegenüber jeder anderen Vergebungsart in dem Aufruf eines allgemeinen Wettbewerbs liegt, der den Behörden einerseits einen breiten Markt schafft und den einzelnen Beamten andererseits durch das in ihr waltende mechanische Ausleseprinzip von unerlaubten Begünstigungen — überhaupt von Willkür und Parteilichkeit — abhält und durch die Öffentlichkeit des Verfahrens vor Verdächtigungen schützt. Es gab eine Periode staatlicher Beschaffungstätigkeit, während der die Vorzüge dieses Verfahrens von den Regierungen wie vom Gewerbe als so schwerwiegend angesehen wurden, daß man den Preis der Nachteile dafür in Kauf zu nehmen geneigt war. Die Kehrseite der Verdingung aber beruht auf der im Prinzip der Bevorzugung des Mindestfordernden liegenden Provokation zur Unterbietung. Dieses Prinzip hat bekanntlich eine Anzahl höchst unerfreulicher Nebenwirkungen, indem es den soliden Unternehmer, der auf der Grundlage sorgfältiger Kostenberechnung sein Angebot abgibt, entweder a limine ausschließt oder ihn zwingt, die Praktiken seiner unreellen Konkurrenten zu übernehmen. Kommt derart in das gesamte Verdingungswesen eine Tendenz zur Preisschleuderei und damit zu einer durchgängigen Reduzierung der Leistungen — denn jeder Auftragnehmer versucht natürlich, die Differenz zwischen Angebotspreis und Kosten durch Qualitätsminderungen auszugleichen —, so entspricht ihr auf der anderen Seite ein sukzessives Sichverstärken des Schutzbedürfnisses der Beamten, das in immer schärferen Vertragsbedingungen und deren rigoroser, ja oft schikanöser Anwendung seinen Ausdruck findet. Es entsteht eine Atmosphäre des Mißtrauens unter den direkten Vertragspartnern, an dem die bestgemeinten Reformerlasse der Regierung scheitern.

Natürlich fehlte es nie an Vorschlägen, welche eine Änderung des Systems zum Gegenstand hatten. Sie gehen je nach dem Grade der Unzufriedenheit entweder viel zu weit oder sie versuchen, das

Verdingungswesen durch Änderung eines oder mehrerer Punkte, die gerade als besonders drückend empfunden werden, zu reformieren. Beiden Arten ist gemeinsam, daß sie die komplexe Natur der Materie vernachlässigen und damit notwendigerweise abstrakt und unpraktisch bleiben müssen.

Zur ersten Kategorie gehören die Bestrebungen, welche auf eine völlige Aufhebung der Verdingung und auf generelle Einführung der freihändigen Vergebung hinzielten. Deren Vertreter sahen in der allgemeinen Konkurrenz das Hauptübel, während in Wirklichkeit nicht die Konkurrenz an sich zu bekämpfen war, sondern ihre Verwilderung. Gegenüber diesem reformerischen Nihilismus verhielt sich die Regierung mit Recht ablehnend; denn er verlor die erwähnten Vorzüge der Verdingung aus dem Auge und vergaß, daß gerade die Mißstände, die sich während der Periode vornehmlich freihändiger Vergebung herausgebildet hatten, mit deren Ersetzung durch das Konkurrenzverfahren aufgehoben worden waren. Wenn dieses Verfahren selbst zu ihm eigentümlichen Mißständen führte, so mußte man versuchen, ihren Ursachen nachzugehen und sie von dort her zu bekämpfen. Seine gänzliche Verwerfung hätte dagegen sehr bald das alte Problem wieder aktuell gemacht: wie man nämlich den Kreis der Bewerber erweitern könne. Ein natürliches Bestreben des frei vergebenden Beamten geht dahin, den Unternehmer, der einmal sein Vertrauen durch gute Leistungen erworben hat, immer wieder zur Arbeit heranzuziehen[1]; bei ihm hat er die Gewißheit tadelloser Ausführung bei geringstem eigenen Arbeitsaufwand. Die Benachteiligten sind zunächst alle Unternehmer, welche bisher infolge dieser Tendenz noch nicht in der Lage waren sich hervorzutun; ferner der Staat in seiner Eigenschaft als Fiskus, da auf die Dauer wohl keiner der behördlicherseits bevorzugten Unternehmer der Versuchung einer — wenn auch sich in mäßigen Grenzen haltenden — Ausnutzung seiner Quasimonopolstellung widerstehen könnte. Diese Erwägungen waren es hauptsächlich, die dem obigen Vorschlag entgegengehalten wurden und zu seiner Ablehnung führten.

Eine andere und weit ernster zu nehmende Diskussion entspann sich um die Frage einer Milderung der reinen Preiskonkurrenz durch stärkere Berücksichtigung des Qualitätsprinzips. Das Verdingungsverfahren hat seinem innersten Wesen nach zwei Zwecke zu erfüllen: es soll dem Staat für eine gegebene Nachfrage den billigsten und den vertrauenswürdigsten Anbieter oder, exakter ausgedrückt, unter den tüchtigsten Unternehmern den billigsten ausfindig machen. Während es nun den ersten Zweck, die Ermittlung des Billigsten, durchaus zu erreichen vermag, schloß es während der fiskalischen Ära

[1] Von sog. Vetternwirtschaft, Schmiergeldern, überhaupt der Gefahr der Korruption ganz abgesehen.

den zweiten geradezu aus; denn der solide Unternehmer ist in den seltensten Fällen der Mindestfordernde. Aber auch später, als längst Vorschriften erlassen worden waren, die dem Beamten ein tieferes Eindringen in die Entstehung der Angebote und damit eine Prüfung der besonderen Eignung der Unternehmer für den vorliegenden Auftrag zur Pflicht machten, hörten die Klagen über eine lediglich formale Abwicklung des Verfahrens nicht auf.

Wir haben früher schon einige Gründe für diese Haltung angeführt. Hier sind ergänzend die Schwierigkeiten zu untersuchen, die bei der praktischen Anwendung des Qualitätsprinzips auftauchen. Daß es im Verdingungswesen mehr in den Vordergrund gerückt werden müsse, darüber bestanden und bestehen eigentlich kaum Meinungsverschiedenheiten; um so mehr über die Frage des „wie[2]". Unter den Kriterien, nach denen der geeignete Unternehmer bestimmt werden kann, bieten sich als die wichtigste die Qualität der Leistung und die Qualifikation des Unternehmers dar.

Was zunächst die Qualität der Leistung angeht, so handelt es sich bei staatlichen Vergebungen hauptsächlich um Leistungen, die lediglich auf Grund einer Beschreibung zur Anfertigung bestellt werden und demnach vorher nicht auf ihre Beschaffenheit hin geprüft werden können. Ein Kauf nach Probe ist nur in beschränktem Maße, vor allem zur Deckung des Armeebedarfs an Tuchen, Leder, Viktualien usw. möglich. Hier könnte in der Tat eine Qualitätskonkurrenz stattfinden, und zwar derart, daß die vergebende Stelle einen bestimmten Betrag festsetzt und nun nicht fragt: wer unterschreitet ihn?, sondern vielmehr: wer liefert zu diesem festen Preis die beste Ware? Allein, auch ganz abgesehen davon, daß ein Kauf nach Probe nur für den bezeichneten Bedarf möglich ist, so erweist sich alsbald, daß diese Methode die Schleuderkonkurrenz nicht verhindern kann. Wer früher nicht kalkulierte, wird auch jetzt darauf verzichten. Wer früher seinen Konkurrenten durch niedrige Preise aus dem Felde zu schlagen suchte, wird jetzt ohne Rücksicht auf den von der Behörde ausgeworfenen Betrag eine qualitativ bessere Probe vorlegen und entweder eine schlechtere Ausführung liefern oder auf seine bzw. des Unterlieferanten Kosten Geld zulegen. Das Problem bleibt in veränderter Gestalt das gleiche; an die Stelle der Unterbietenden bei Preiskonkurrenz treten diejenigen, die behaupten, für eine bestimmte Summe unter allen Umständen Besseres liefern zu können als ihre Mitbewerber.

[2] Wie für die meisten Auseinandersetzungen muß man auch hier im Auge behalten, daß sie hauptsächlich den Klein- und Mittelbetrieb angehen; das Großgewerbe hatte stets mehr am juristischen Detail auszusetzen, während der Wettbewerb entweder durch Absprachen geregelt war oder, wie etwa beim Brückenbau, tatsächlich sich auf die Qualität, d. h. das Projekt bezog.

So trägt die Einführung des reinen Leistungswettbewerbs — unabhängig von der Frage des Umfangs seines Anwendungsbereichs — kaum etwas zur Lösung des Problems bei; er verhindert zwar bei genügend scharfer Kontrolle eine Benachteiligung des Staates, aber er zwingt weder den Unternehmer zur Kalkulation noch den Beamten zur Prüfung der Angebote hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Grundlagen. Während bei Preiskonkurrenz nichts anderes als eine Zahl über den Zuschlag entschied, wird bei Leistungswettbewerb die Zahl durch eine Probe ersetzt, die lediglich etwas über sich selbst, aber nichts über die tatsächliche Leistung und ebensowenig über die Leistungsfähigkeit des Anbieters aussagt[3].

Zweifellos ist der Ruf des Unternehmers, den er sich in Ausübung seiner wirtschaftlichen Tätigkeit erworben hat, eine bessere Garantie für die Qualität der Leistung als die vorgelegte Probe. Diese Einsicht hat sich sehr früh durchgesetzt und in der Forderung nach stärkerer Berücksichtigung der Qualifikation des Unternehmers beim Zuschlag geltend gemacht. Jedoch geriet man auf der Suche nach objektiven Merkmalen für die Tüchtigkeit des Anbieters alsbald in Schwierigkeiten. Von seiten des Handwerks wurde der Nachweis des Meistertitels — wie früher die Innungszugehörigkeit oder die Ortsansässigkeit — als Voraussetzung für den Zuschlag gewünscht. Nun weist die Tatsache einer abgelegten Prüfung und die Erlaubnis zur Lehrlingshaltung nicht u n b e d i n g t auf die Eignung für die Ausführung staatlicher Aufträge hin; sie gibt, wie die Erfahrung beweist, keine Gewähr für die Ausschaltung von Preisschleuderei und Pfuscharbeit[4]. Erst in Verbindung mit einer strengen Ehrenordnung kann die Einräumung einer absoluten Vorzugsstellung des Meisters gegenüber dem Nichtmeister — die übrigens bei Vorliegen gleichwertiger Angebote in den meisten Verdingungsordnungen seit langem verankert ist — zur Aufhebung der Mißstände des Verdingungswesens Wesentliches beitragen. Würde sie hingegen lediglich zu einer Beschränkung der Bieterzahl führen, so bliebe die Wurzel des Übels unberührt.

Ein anderer Vorschlag geht dahin, bereits das Mitbieten von der Stellung einer Kaution abhängig zu machen. Hier soll der Besitz von Vermögen als ein objektives Merkmal für die Qualifikation des

---

[3] Gleichwohl sollte man von dieser Art des Leistungswettbewerbs — wenigstens alternativ — dort Gebrauch machen, wo die Möglichkeit dazu besteht. Er beeinträchtigt in keiner Weise die Objektivität des Verfahrens, bringt dagegen eine gewisse Beweglichkeit in das Verdingungswesen und vermehrt überhaupt die Erfahrungen für diejenigen, die glauben, der Leistungswettbewerb könne mit einem Schlage alle Mißstände des Verdingungswesens ausräumen.

[4] Die „Befähigten" sind erfahrungsgemäß nicht weniger brotneidisch als die „Unbefähigten", sagt bereits Huber a. a. O., S. 76.

Unternehmers gelten. Dabei erheben sich alsbald schwere Bedenken; denn wenn schon der Meistertitel allein eine sachgemäße Kalkulation und eine qualitativ hochwertige Leistung kaum garantiert, so vermag dies der Vermögensbesitz überhaupt nicht. Hier handelt es sich lediglich um ein fragwürdiges Indiz, aber nicht um einen klaren Tatbestand, der einen unmittelbaren Anhaltspunkt für den Zuschlag bzw. für die Zulassung zum Mitbieten geben könnte. Außerdem ist die Bietungskaution von uns bereits früher als ungerechtfertigte Erschwerung für an sich tüchtige, jedoch nicht kapitalkräftige, oder im Augenblick nicht flüssige, vor allem aber auch für jüngere Unternehmer abgelehnt worden [5].

Es gibt kein einfaches, sozusagen normiertes und jedes subjektive Ermessen des Beamten ausschließendes Merkmal für die Qualifikation des Unternehmers. Der Ruf aber ist eine zusammengesetzte Größe; er entsteht auf Grund jahrelanger solider Arbeit für Behörden wie Private und setzt allgemein bekannte geordnete Vermögens- und Betriebsverhältnisse voraus. Nun wäre es offenbar ungerecht, ja überhaupt dem Wesen der Verdingung zuwider, wenn man lediglich den in diesem Sinne renommierten Firmen die Beteiligung an staatlichen Vergebungen ermöglichen würde. Eine derartige Praxis schlösse von vornherein alle jungen Unternehmer aus, obwohl ihnen nichts andres als eben der „Ruf" fehlt; den aber können sie sich hinwiederum nie erwerben, weil er nach strenger Auslegung des Qualifikationsprinzips von vorhergegangener zufriedenstellender Beschäftigung für Behörden abhängig ist. In gleicher Lage befinden sich tüchtige Unternehmer, die infolge ihrer guten Leistungen stets mit genügend Aufträgen von Privaten versehen waren, sich deshalb um staatliche Aufträge niemals zu bemühen brauchten, jedoch einen unvorhergesehenen Beschäftigungsmangel durch Bewerbung bei öffentlichen Ausschreibungen zu überbrücken trachten. Wir sehen an diesen Beispielen deutlich, daß ein im Grunde richtiges Prinzip bei radikaler, d. h. die Verhältnisse des Einzelfalls nicht genügend berücksichtigender Anwendung praktisch zu fehlerhaften Zirkeln führt. So falsch es ist, die niedrigste Angebotsziffer ohne genügende Beurteilung ihrer Entstehung und des sie vertretenden Anbieters über den Zuschlag allein entscheiden zu lassen, so verhängnisvoll muß sich die Auswahl des Submittenten allein auf Grund der eben angeführten Eignungsmerkmale auswirken. Aber zwischen diesen beiden Extremen ist genügend Raum für eine verantwortungsvolle, im Rahmen des vorgeschriebenen Verfahrens das Verhältnis von ge-

[5] Hinzu tritt, daß auch kapitalkräftige und zugleich solide Unternehmer, wenn sie sich, um die Aussicht auf Erteilung eines Auftrags zu erhöhen, gleichzeitig bei mehreren Objekten bewerben, nur wegen der Bietungskaution in Schwierigkeiten geraten können.

fordertem Preis und geforderter Leistung sorgsam abwägende Berücksichtigung des Qualitäts- und Qualifikationsgrundsatzes seitens der Beamten, wie sie der § 26 VOB., Teil A, ausdrücklich vorschreibt.

Wird damit die rigorose Anwendung des Qualitätsprinzips im Sinne der bezeichneten Merkmale als dem Wesen der öffentlichen Vergebung zuwiderlaufend abgelehnt, so hat es, was den „Ruf" des Anbieters betrifft, volle Gültigkeit für die sog. beschränkte Vergebung. Bei der Verdingung steht immer die Preisfrage im Vordergrund; ihre Reform läuft in Richtung der Prüfung der Angebotspreise und gipfelt in einem Wettbewerb echter Betriebskosten. Sind diese festgestellt, sind also die reellen Kostenangebote von den unreellen geschieden, dann muß allerdings in einem zweiten Schritt nach der Eignung, d. h. nach der Leistungsfähigkeit und der geschäftlichen Solidität des Anbieters mit den niedrigsten Kosten gefragt werden. Erheben sich hier keine Einwendungen gegen ihn, so ist ihm der Zuschlag zu erteilen, und zwar unabhängig davon, ob er schon für eine Behörde gearbeitet hat oder nicht. In den Fällen der beschränkten Verdingung liegt der Schwerpunkt umgekehrt bei der Eignung des Unternehmers. Es wird keine anonyme Masse zur Angebotsabgabe aufgefordert, sondern ein kleiner Kreis von Unternehmern, deren Qualifikation von vornherein feststeht, weil sie sich durch frühere Arbeiten bereits das Vertrauen der Behörde erworben haben müssen. Hier kann die Preisprüfung — obwohl sie nicht völlig vernachlässigt werden darf — vergleichsweise zurücktreten; denn von diesen ausgesuchten Unternehmern muß erwartet werden, daß sie nur sorgfältig kalkulierte Angebote vorlegen. Da ihre Eignung im allgemeinen nicht zu bezweifeln ist, kann, von Ausnahmefällen abgesehen, dem Mindestfordernden stets der Auftrag zugeschlagen werden. Ein grundsätzliches Recht des Mindestfordernden auf den Zuschlag bei beschränkter Vergebung ist um so mehr zu befürworten, als dieser Vergebungsart das Moment der Öffentlichkeit des Verfahrens fehlt und hierin ein Korrektiv für ungerechtfertigte Bevorzugungen liegt. Einen Ersatz für den weiteren Verzicht auf die Allgemeinheit des Wettbewerbs und zugleich eine Sicherung gegen Willkür hat man in der genauen Festlegung der für die beschränkte Vergebung geeigneten Fälle zu sehen. In dieser Hinsicht ließ der Erlaß von 1885 zu wünschen übrig[6]; die Verdingungsordnung von 1905 ist bereits

[6] Er bestimmte im § 1: „Mit Ausschluß der Öffentlichkeit zu engerer Bewerbung können ausgeschrieben werden:

1. Leistungen und Lieferungen, welche nur ein beschränkter Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise ausführt;

2. Leistungen und Lieferungen, bezüglich deren in einer abgehaltenen öffentlichen Ausschreibung ein geeignetes Ergebnis nicht erzielt worden ist."

genauer in der Aufzählung[7], während die VOB., Teil A, § 3b, bestimmt, daß die beschränkte Vergebung stattfinden soll, wenn 1. Bauleistungen nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise ausgeführt werden, besonders wenn außergewöhnliche Zuverlässigkeit oder Leistungsfähigkeit (z. B. Erfahrung, technische Einrichtungen oder fachkundige Arbeitskräfte) erforderlich ist, 2. aus besonderen Gründen (z. B. Dringlichkeit, Geheimhaltung der Leistung) die öffentliche Ausschreibung unzweckmäßig wäre, wenn sie für den Auftraggeber oder Bewerber einen Aufwand verursachen würde, der zu dem erreichbaren Vorteil oder dem Wert der Leistung im Mißverhältnis stehen würde, oder wenn die öffentliche Ausschreibung kein annehmbares Ergebnis gebracht hat.

Obwohl bereits die Zuschlagsgrundsätze des Erlasses von 1885 bestimmten, daß die niedrigste Geldforderung keineswegs vorzugsweise berücksichtigt werden solle, daß vielmehr der Zuschlag nur auf ein in jeder Beziehung annehmbares, die tüchtige und rechtzeitige Ausführung gewährleistendes Gebot erteilt werden solle, obwohl ferner ausdrücklich Angebote, welche eine in offenbarem Mißverhältnis zu der betreffenden Leistung oder Lieferung stehende Preisforderung enthalten, von der Berücksichtigung ausgeschlossen werden[8], blieb die Vergebung an den Mindestfordernden lange Zeit stehende Verwaltungspraxis. In Reaktion auf diese Gepflogenheit und aus wohl-

---

[7] § 1, Ziff. 2: Mit Ausschluß der Vergebung können zu engerer Bewerbung ausgeschrieben werden:

1. Leistungen und Lieferungen, die nach ihrer Eigenart nur ein beschränkter Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise ausführt;

2. Leistungen und Lieferungen, bezüglich deren in einer öffentlichen Ausschreibung ein annehmbares Ergebnis nicht erzielt worden ist;

3. sonstige Leistungen und Lieferungen, deren überschläglicher Gesamtwert den Betrag von 5000 Mk. nicht übersteigt, sofern besondere Gründe für die Auschreibung in engerer Bewerbung vorhanden sind. In diesem Falle sind in der Regel mindestens drei, höchstens sechs Bewerber, bei deren Auswahl nach Möglichkeit zu wechseln ist, zur Abgabe von Angeboten aufzufordern.

[8] Allerdings enthielt die letztere Bestimmung im Nachsatz sogleich eine Ausnahme, indem auch bei völlig ungenügender Preisforderung dann der Zuschlag erteilt werden darf, wenn der Bewerber als zuverlässig und leistungsfähig bekannt ist und ausreichende Gründe für die Abgabe des ausnahmsweise niedrigen Gebotes beibringt. Von der Möglichkeit, die in dieser Einschränkung liegt, haben, wie die dauernden Klagen beweisen, die Behörden in weitestgehendem Maße Gebrauch gemacht, ohne indessen die Richtigkeit der vorgebrachten Gründe genauestens zu prüfen. Später wird dargetan, daß und warum ein Teil dieser Gründe, selbst wenn sie zutreffen, die Ordnung des staatlichen Beschaffungswesens stören und darum abgelehnt werden muß.

begründeten Zweifeln an einer Besserung der Verhältnisse, die nur durch wirkliche Erfüllung der Verdingungsvorschriften hätte herbeigeführt werden können — für die aber einige wesentliche Voraussetzungen, insbesondere auf dem Gebiete der kalkulatorischen Schulung der Beamten fehlten —, wurden von seiten des Gewerbes einige Vorschläge gemacht, von denen man annahm, daß sie dem Verdingungswesen den schärfsten Stachel nehmen würden. Wir führen hier die wichtigsten Punkte an, weil sie auch heute noch immer wieder in die Diskussion geworfen werden, obschon sie theoretisch und praktisch längst widerlegt sind. Die Vorschläge beziehen sich auf den obligatorischen Ausschluß des Mindestfordernden, das Mittelpreisverfahren und den sog. annehmbaren Preis von Dr. Eberle. Ihnen ist gemeinsam, daß sie der mechanischen Auslese, wie sie von den Verwaltungen geübt wird, eine andere Mechanik entgegenstellen, von deren Anwendung sie eine Beseitigung der dem Gewerbe durch das Verdingungswesen zugefügten Schädigungen erwarten. Nur unter diesem Gesichtspunkt kommt ihnen einige Bedeutung zu. Wer aber die Wurzeln des Übels gerade in dem mechanischen Auslese-prinzip sieht und demgemäß auf eine individualisierende Behandlung der Angebote, auf eine stärkere Berücksichtigung der Betriebs- und persönlichen Grundlagen derselben hinstrebt, muß die Auswechslung eines Prinzips durch ein artgleiches ablehnen.

Das gilt insbesondere von dem Wunsch nach Ausschluß des Mindestfordernden[9]. Denn es steht weder a priori fest, daß der Mindestfordernde durchaus der Nichtkalkulierende und Unsolide ist, noch daß der Zweite zu denjenigen gehört, von dessen Angebot man sagen kann, daß es als das annehmbarste zu erachten ist, daß also bei ihm die nachgefragte Leistung und die Preisforderung sich im Einklang befinden, daß es auf Grund sorgfältigster Kalkulation entstanden und bei ihm die Eignung des Unternehmers für den betreffenden Auftrag garantiert ist. Klarheit über alle diese für die Beurteilung und die Zuschlagsentscheidung wichtigen Punkte vermag erst die gewissenhafte Durchleuchtung der Angebote zu bringen und dabei kann das Ergebnis dieser Prüfung ebensogut für den Mindestfordernden wie für den dritten oder zehnten von unten günstig ausfallen. Der mechanische Ausschluß des Mindestfordernden ändert nichts an den Verdingungsmißständen; er entkleidet das Verdingungswesen in keiner Weise seines aleatorischen Charakters — denn

[9] Zuerst gefordert in der Resolution des Delegiertentages selbständiger Handwerker Deutschlands 1881, wiederholt vom Magdeburger Handwerkertag 1882 und vom Frankfurter Handwerkertag 1884, sowie 1884 auf der sog. Konferenz im Potsdamer Bahnhof in Berlin. Vgl. C. Steinbrecher, Neuere Vergebungsarten für Bauarbeiten im Rahmen des Verdingungswesens, Berlin 1920, S. 23.

dieses Ziel wird nur durch Prüfung der Angebote erreicht —, aber er hat die Tendenz, eine ungerechtfertigte Erhöhung der Angebotspreise herbeizuführen, da jeder Strengkalkulierende nunmehr einen Aufschlag nimmt, um nur ja der Gefahr zu entgehen, als Niedrigster zu erscheinen.

Ganz ähnlich, weil auf dem gleichen mechanischen Prinzip beruhend, liegen die Verhältnisse bei dem sog. Mittelpreisverfahren. Nach diesem Verfahren, welches zuerst im Jahr 1878 von Ingenieur Dr. Zimmermann in der „Deutschen Bauzeitung[10]“ vorgeschlagen und später in Mannheim und anderen Städten[11] praktisch durchgeführt wurde, sollen die Endsummen der auf eine Ausschreibung eingegangenen Angebote addiert und hieraus das arithmetische Mittel gezogen werden; der durch diese Rechenoperation ermittelte Preis ist für den Zuschlag maßgebend, d. h. der Submittent, der ihm von unten am nächsten kommt, erhält den Auftrag. Eine gewisse Verbesserung erfuhr das Verfahren dadurch, daß Angebote, die mit einem bestimmten Prozentsatz über oder unter dem behördlichen Kostenanschlag lagen — in Mannheim waren 1899 Angebote ausgeschlossen, die mehr als 30 % unter dem bauamtlichen Kostenanschlag blieben oder denselben um mehr als 20 % überschritten[12] —, zurückgewiesen und bei der Berechnung des Mittelpreises nicht berücksichtigt wurden[13]. Die gegen das Mittelpreisverfahren möglichen theoretischen Einwendungen, daß nämlich der durch ein Rechenexempel festgestellte Anbieter keineswegs der solideste und reellste zu sein brauche, daß der prinzipielle Ausschluß der niedrigsten Preise zu einer tendenziellen Erhöhung der Angebotspreise führen müsse,

---

[10] Nach Huber, a. a. O., S. 60.

[11] Andere Städte: Dresden, Halle und Elberfeld, nach C. Steinbrecher, a. a. O., S. 25.

[12] Hierzu und zum folgenden vgl. A. Dörner, a. a. O., S. 54 ff.

[13] Zur Veranschaulichung diene ein Beispiel von Dörner, a. a. O., S. 55; bei einer Vergebung von Schreinerarbeiten liefen folgende Angebote ein:

Los	I	M. 1515.—	
„	II	„ 1870.—	
„	III	„ 1978.—	
„	IV	„ 2070.42	
„	V	„ 2107.50	
„	VI	„ 2400.—	
„	VII	„ 2401.—	
Los	VIII	M. 2459.40	
„	IX	„ 2541.—	
„	X	„ 2559.50	
„	XI	„ 2811.—	
„	XII	„ 2954.60	
„	XIII	„ 3242.—	

Der behördliche Voranschlag betrug M. 2782, so daß Angebot I und II, da sie mehr als 30 % unter dieser Summe blieben, ausschieden; mehr als 20 % überschritt kein Angebot den Anschlag. Die Summe der zugelassenen Angebotspreise betrug M. 27 524.42, der Mittelpreis demnach M. 2502.42. Angebot VIII kam dieser Ziffer mit 2459.40 von unten am nächsten und erhielt den Zuschlag.

weil jeder, statt zu kalkulieren, den Mittelpreis zu erraten suche, daß eine gewissenhafte Prüfung der Angebote selbst bei bestem Willen der Behörden durch die Verfahrensschablone verhindert und damit der Entwicklung einer echten Reform überhaupt der Weg verlegt würde — für die Richtigkeit aller dieser Einwendungen erbringt Dörner den Beweis in seiner Darstellung des Mannheimer Versuchs.

Nach langen Verhandlungen wurde dort am 1. September 1899 das Mittelpreisverfahren zunächst für ein Jahr eingeführt, und zwar erstreckte es sich auf Projekte von 500 bis 5000 M. Die Erfahrungen des ersten Jahres waren hinsichtlich des finanziellen Effekts günstig. Die behördlichen Voranschläge der im Mittel vergebenen Aufträge beliefen sich auf 203 310 M., die Summe der niedrigsten Angebote betrug 150 038 M., die Summe der den Zuschlag erhaltenden Offerten 169 985 M. Sonach blieben die Vergebungssummen trotz des Mittelpreisverfahrens 33325 M., d. i. mehr als 16% hinter den Voranschlägen zurück. Zwar blieb zwischen der Vergebungssumme und der Summe der Mindestfordernden eine Differenz von 19 947 M.; aber da auch früher nicht immer der Niederstpreis berücksichtigt wurde, erreichte der tatsächliche Mehraufwand nicht einmal die volle Differenz. Angesichts dieses günstigen finanziellen Ergebnisses — mehr ließ sich nach einem Jahr nicht feststellen, da die angeforderten Gutachten sich überaus zurückhaltend äußerten —, beschloß man nach Anhörung der Gewerbevertretungen, die sich auch für Beibehaltung erklärten, das Verfahren noch ein weiteres Jahr beizubehalten. Während des zweiten Versuchsjahres trat eine völlige Veränderung der Angebotslage ein. Offensichtlich versuchten die Submittenten, mit ihren Preisen dem Mittel nahezukommen. So wurde vor allem beobachtet, daß Bewerber, die bei einer Ausschreibung unter dem Mittelpreis gelegen hatten, in der nächsten ein höheres Angebot einreichten. Dörner zeigt an den Vergebungen des Hochbauamts die preissteigernde Wirkung des neuen Verfahrens (a. a. O., S. 58):

I	II	III	IV		V	VI	
Zeit	Voranschlag	Summe des niedersten Angebots	also weniger als der Voranschlag		Summe der dem Mittelpreis nach unten am nächsten kommenden Angebote	also weniger als der Voranschlag	
	M.	M.	M.	%		M.	%
1. Probejahr	144 833	99 609	45 244	31,2	114 936	29 917	20,0
2. Probejahr	282 298	144 788	37 510	20,5	167 860	14 438	7,9

Sonach konnte die Stadt im ersten Versuchsjahr ihre Aufträge zu einer um $^1/_5$ niedrigeren Summe als veranschlagt vergeben, im zweiten Jahr dagegen nur noch eine Ersparnis von einigen Prozenten

machen. Bestand derart die Gefahr, daß das Mittelpreisverfahren auf die Dauer das Budget erheblich belasten würde, so waren auch noch andere Gründe für seine Aufhebung maßgebend. Insbesondere machte sich der Mangel einer eingehenderen Beurteilung der Angebote bemerkbar[14], der des öfteren dazu führte, daß man nach dem Schema den Zuschlag wenig zuverlässigen Unternehmern erteilen mußte, obgleich niedrigere Angebote von als solide bekannten Firmen vorlagen. Ein weiterer bedenklicher Faktor war die Abhängigkeit des Mittelpreises von dem behördlichen Kostenanschlag. Nicht nur, daß er, wesentlich unter budgettechnischen Gesichtspunkten aufgestellt, ziemlich roh war und damit den Mittelpreis noch mehr verkünstelte, spiegelte er auch bei richtiger Kostenberechnung dann nicht mehr den tatsächlichen Sachverhalt, wenn zwischen Anschlag und Zuschlag ein längerer Zeitraum lag. Eine Revision kurz vor der Auftragserteilung aber durfte nicht stattfinden, weil dadurch die Behörde sich in den Verdacht der Willkürlichkeit gebracht hätte. Schließlich waren schon im zweiten Jahr Preiskoalitionen beobachtet worden. Während nun bei der regulären Verdingung ein Außenseiter diese leicht durchbrechen kann, ist er im Mittelpreisverfahren ziemlich machtlos.

Auf der anderen Seite traten die erhofften Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der Leistungen und einer genaueren Kalkulation nach den von der Baubehörde eingeholten Gutachten nicht ein. Das Mittelpreisverfahren brachte eine mechanische Erhöhung der Preise, eine Erfahrung, die auch die Stadt Elberfeld nach zweijähriger Probezeit machen mußte[15], während nach dem ersten Jahre eine Steigerung von 5%, nach dem zweiten Jahre eine solche von 8% ermittelt wurde.

Der Vorschlag des „angemessenen Preises“ von Bürgermeister Dr. Eberle, einem Mitgliede des Submissionsamtes der Mittelstandsvereinigung von Sachsen[16], geht aus von einer juristischen Analyse des Werk-, Kauf- und Dienstvertrages und kommt dabei zu dem Schluß, daß bei der Natur des Werkvertrages, der über eine in der Zukunft zu erzeugende Sache oder zu liefernde Arbeit abschließe, ein Vergleich des Preises und der Ware unmöglich sei. Da die Preisabgabe der Gegenwart und die Prüfung der Leistung der Zukunft angehöre, lege man auf den Angebotspreis ein größeres Gewicht als auf die Leistung und halte darum praktisch an der Bevorzugung des

[14] Die Bauverwaltung der Stadt Mannheim galt immer und gilt heute noch als besonders sorgfältig in der Durchführung ihrer Vergebungen; was ja u. a. aus der Tatsache hervorgeht, daß sie das Mittelpreisverfahren überhaupt erprobte.

[15] C. Steinbrecher, a. a. O., S. 25.

[16] Eberle, Der angemessene Preis, Leipzig 1911.

Mindestfordernden fest. Während er weiterhin in durchaus richtiger Weise die oft mangelnde Sachkenntnis der Beamten und die fehlende Überwachung des Verfahrens rügt und die Sabotierung der Verdingungsordnungen auf die Furcht der Beamten vor der Ersatzpflicht und den Vorwürfen der Mindestfordernden zurückführt, schlägt er zur Heilung der Mißstände einen Weg vor, der sich im Prinzip kaum von den beiden vorgenannten unterscheidet. Der „angemessene Preis", das ist nach Eberle ein Preis, den die Behörde mit Hilfe von Sachverständigen aus Gewerbekreisen kalkulatorisch ermittelt und an dem die Angebotspreise gemessen werden. Der ihm am nächsten kommende Anbieter soll den Zuschlag erhalten. Die Sachverständigen werden von der ausschreibenden Stelle außer zur Berechnung zur Begutachtung der Verdingungsunterlagen, zur Prüfung der Bewerber auf ihre Eignung und zur Abnahme der Leistung herangezogen. Der Zeitpunkt der Preisberechnung und der Prüfung der Bewerber liegt zwischen dem Eingang und der Eröffnung der Angebote.

Nach den vorausgegangenen Ausführungen[17] liegen die Einwendungen gegen eine derartige Formulierung — überhaupt gegen d e n angemessenen Preis — und Praxis auf der Hand[18]. Sie finden ihre Bestätigung in den Ausführungen zweier hervorragender und um die Verbesserung des Verdingungswesens außerordentlich verdienten Männer, des Magistratsbaurats Winterstein und des Oberregierungsbaurats Dr. Rothacker.

Winterstein[19] gibt mit Recht zu bedenken, daß das Verfahren Eberles den Zuschlag von Zufälligkeiten abhängig mache. Indem die Sachverständigen bei der Preisberechnung ihre eigenen Kosten zugrunde legten, machten sie diese zum Beurteilungsmaßstab. Ein Bieter, der diesen Kosten mit seinem Angebot nahekomme, brauche deshalb noch nicht ein tüchtiger Unternehmer zu sein, und ein anderer, dessen Forderung unter dem „angemessenen Preis" bleibe, könne sehr wohl infolge seiner besonders günstigen Betriebsumstände seine Rechnung finden. Somit würde dem ehrlichen Bieter ein Unrecht getan und der Unehrliche nicht ehrlicher. Wenn Eberle behaupte, sein Verfahren sei von persönlichen Gesichtspunkten unabhängig, so müsse er dem widersprechen, da doch die Festsetzung des „angemessenen Preises" ganz auf persönlichen Annahmen beruhe. Endlich bezweifelt

---

[17] Eberle spricht zuweilen vom „angemessensten Preis"; auch die auf seinen Vorschlag entworfene, im Jahr 1914 erschienene „Ordnung über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen der Stadt Dresden" verwendet z. B. im § 16 Abs. 2 und im § 24, c diesen Unbegriff.

[18] Gleichwohl muß das ernste Bemühen um eine Milderung der tatsächlich bestehenden Mißstände und der hohe Gerechtigkeitssinn, von dem die Ausführungen Eberles zeugen, stets anerkannt werden.

[19] Deutsche Bauzeitung, 1914, S. 101—103.

Winterstein die Sachkenntnis und Unparteilichkeit der meisten Sachverständigen und daß sich überhaupt genügend finden ließen.

Rothacker[20] erklärt seine volle Zustimmung zu den Wintersteinschen Ausführungen und wendet sich vor allem gegen die Behauptung Eberles, daß der „angemessene Preis" eine feststehende Größe sei. Der Preis eines auf Bestellung anzufertigenden Gegenstandes sei in erster Linie durch die Herstellungskosten bestimmt und diese seien von Betrieb zu Betrieb andere. Der Preis, zu dem der Zuschlag erteilt werde, müsse den Herstellungskosten des ausführenden Unternehmers angemessen sein; sei er dagegen den Herstellungskosten eines nur in der Einbildung bestehenden Durchschnittsbetriebes oder dem des Sachverständigen angemessen, so handle es sich um einen Wettbewerb im Rätselraten, denn den Zuschlag erhalte nicht der Tüchtigste, sondern der, welcher den Preis, den die Behörde mit den Sachverständigen festlege, am genauesten vorausgeahnt habe. Wer hier auf Erfolg rechne, müsse geradezu seine eigenen Verhältnisse geflissentlich unberücksichtigt lassen und sich in den Betrieb des Sachverständigen oder einen Durchschnittsbetrieb hineindenken. Seien aber die wirklichen Selbstkosten für den Sieger höher als der „angemessene Preis", so geriete er in die gleiche Versuchung zu unlauteren Machenschaften und Pfuscharbeit wie der Unternehmer bei dem bisher üblichen Verfahren der Zuschlagserteilung an den Mindestfordernden. Eberle irre gründlich, wenn er glaube, unter der Herrschaft des „angemessenen Preises" würde sich ein Wettbewerb um richtiges Rechnen entwickeln, dem ein Wetteifern um tüchtige Leistungen folge. Was die Frage der Sachverständigen angeht, so schätzt er, daß gleichzeitig dauernd mehr als 12 000 allein für staatliche Aufträge tätig sein müßten.

Der Vorschlag Eberles scheitert an dem Fehlen seiner Tugenden, die in der richtigen Erkenntnis liegen, daß der Beamte sich vor der Zuschlagserteilung ein Urteil über das Zustandekommen des Preises, oder vielmehr der Preise, machen müsse, daß er bei ungenügender Sachkunde sich des Rates der Sachverständigen versichern müsse, daß die Leistungen bedingungsgemäß auszuführen und darauf nachzuprüfen seien usw. Alle diese Forderungen liegen auf der Linie echter Reform, aber indem er seine Erkenntnis verabsolutiert, entwickelt sie sich gerade zu einem Hindernis für das erstrebte Ziel, zu einem Schema, welches zwar das Prinzip der Bevorzugung des Mindestfordernden aufhebt, jedoch an seine Stelle nicht den wirklich Geeigneten, sondern den von außen und damit willkürlich Errechneten setzt.

Auch der Reichsverdingungsausschuß legte sich die Frage vor, wie den nachgerade unerträglichen Verhältnissen zu steuern sei. Aber

[20] Rothacker, a. a. O., S. 27 ff.

während er, was das technische und juristische Detail angeht, durchaus exakte Arbeit leistete, begnügte er sich in Hinsicht auf die Auswahl des Anbieters im wesentlichen mit den gleichen Empfehlungen, wie sie auch in früheren Verdingungsordnungen gegeben waren. Der § 26 VOB., Teil A, sagt demnach:

„1. Es sind nur solche Bieter zu berücksichtigen, die für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen die notwendige Sicherheit bieten, insbesondere die, die für eine sachgemäße und rechtzeitige Ausführung die erforderliche Erfahrung, Sachkenntnis und Leistungsfähigkeit besitzen, die Leistung im eigenen Betrieb ausführen können und über die notwendigen Mittel verfügen. Ausgeschlossen sind Auftragnehmer, die sich der gesetzlichen Verpflichtung, einer Berufsgenossenschaft anzugehören, entziehen.

2. Der Zuschlag ist nicht an die niedrigste Geldforderung gebunden. Angebote, deren Preise in offenbarem Mißverhältnis zur Leistung stehen, sollen ausgeschlossen und nur solche Angebote berücksichtigt werden, deren Preise bei einwandfreier Ausführung für den Bieter auskömmlich erscheinen. Unter den hiernach verbleibenden Angeboten soll der Zuschlag auf d a s Angebot erteilt werden, das unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkte als das annehmbarste erscheint."

Als Grundsatz der Vergebung aber stellte er in § 2 des gleichen Teiles auf:

„Bauleistungen sind an fachkundige und leistungsfähige Bewerber zu angemessenen Preisen zu vergeben; hierbei soll der Wettbewerb die Regel bilden. Ungesunde Begleiterscheinungen sollen bekämpft werden."

An diesem Grundsatz ist neu, daß für die geforderte Leistung ein „angemessener" Preis gewährt werden soll. Man bemerkte nicht, daß damit zunächst nur eine leere Formel gegeben war. Sie rief Erinnerungen an den gerechten Preis des Mittelalters wach und es wurden von seiten des Gewerbes geradezu schwärmerische Hoffnungen an sie geknüpft. Die Enttäuschung konnte freilich nicht ausbleiben, denn ein neues Wort kann eine alte Sache nicht ändern. Wie man früher stets im Zweifel sein mußte, welches das annehmbarste Angebot war, und man sich schließlich immer wieder auf das niedrigste zurückzog, so erhob sich nunmehr bei jeder Verdingung die Frage, welcher von den eingereichten Preisen im Sinne des in § 2 statuierten Grundsatzes der angemessene sei. Diese Frage bleibt so lange offen, als man der Formel keinen konkreten Inhalt gibt. Das ist bis heute nicht geschehen. Auf der anderen Seite ist aber ganz klar, daß ohne Inhaltsbestimmung dessen, was mit dem Worte „angemessen" gemeint ist, der Beamte kein Kriterium für die Beurteilung der Angebote und die Erteilung des Zuschlages an der Hand hat. Er wird infolgedessen, da der Grundsatz des Wettbewerbs weiterhin aufrechterhalten bleibt, immer wieder auf die alte Schwierigkeit stoßen und schließlich nach wie vor zur Bevorzugung des Mindestfordernden neigen.

Bevor wir versuchen, dem Worte „angemessen“ eine zwingende Bedeutung beizulegen, ist es notwendig, das ökonomische Wesen der Verdingung einer Erörterung zu unterziehen.

Freie Konkurrenz auf der Seite des Angebots und Monopolstellung des Nachfragers sind die Tatsachen, die für eine ökonomische Betrachtung der Verdingung in Frage kommen. Wie bildet sich bei diesen Gegebenheiten ein bestimmter Preis für Gegenstände der Verdingung?

Sehen wir zunächst einmal davon ab, daß es sich bei dem nachfragenden Monopolisten um den Staat handelt, aus dessen Wesen sich möglicherweise ein besonderes, von dem der wirtschaftenden Menschen abweichendes Verhalten ergibt. Der Monopolist wird dann, gleiche Quantität und Qualität der zu erwerbenden Gegenstände vorausgesetzt, bestrebt sein, zu einem möglichst niedrigen Preise zu kaufen. Kann er die Tatsache, daß er Monopolist ist, in die Waagschale werfen? Insbesondere kann er, wie dies dem Anbietermonopolisten möglich ist, durch Mengenvariation den Preis so beeinflussen, daß er einen optimalen Gewinn macht? Gewiß vermag der Nachfragemonopolist auf die konkurrierenden Anbieter einen Druck auszuüben; so ist es ihm zeitweilig möglich, durch die relative Größe seiner Aufträge die Anbieter zu äußerst niedriger Kalkulation zu reizen, er kann erzwingen, daß der Preis nicht über den Kosten liegt. Allein hier liegt auch die Grenze seines Einflusses, denn in einem statischen System ist, wie die theoretische Ökonomie zeigt, auch bei konkurrierender Nachfrage der Preis gleich den Kosten. Man kommt also zu dem Resultat, daß, anders als beim Anbietermonopol, im Falle des Nachfragemonopols der Preis der gleiche ist wie derjenige, der sich bei freier Konkurrenz herausbildet[21]. Der auf der Seite der Anbieter wirksame Mechanismus aber ist folgender: der Unternehmer, der zu einem über den Kosten liegenden Preise anbietet, kommt nicht zum Zuge, weil er von der Konkurrenz unterboten wird. Böte indessen jemand unter den Kosten an, so erhielte er zwar den Auftrag, aber die Ausführung würde ihn bei genügend starker Vernachlässigung seiner Kosten zum Ruin bringen. Deshalb scheiden solche Anbieter, die etwa durch mangelhafte Kalkulation unter den Kosten anbieten, auf die Dauer aus. Bestimmend für den Preis sind demgemäß die niedrigsten Kosten, die für die Ausführung des Auftrages in der verlangten Qualität aufgewendet werden müssen.

Der vorstehenden theoretischen Betrachtung ist nun eine mehr realistische an die Seite zu stellen. Die Beobachtung lehrt, daß jederzeit unter den konkurrierenden Anbietern solche sind, die wenig Rück-

[21] Vielleicht ist diese Tatsache der Grund dafür, weshalb die Monopoltheorie den Fall des Nachfragemonopols kaum behandelt hat. Böhm-Bawerk erwähnt ihn kurz. Siehe Positive Theorie des Kapitals, Jena 1921, S. 271.

sicht auf ihre tatsächlich entstehenden Kosten nehmen. So merkwürdig dieser Sachverhalt auf den ersten Blick erscheinen mag, er wird verständlich, wenn man seinen Ursachen nachgeht. Zunächst muß darauf hingewiesen werden, daß sehr viele kleine und mittlere Unternehmer nicht in der Lage sind, die Kalkulation für einen größeren Auftrag korrekt durchzuführen. Dieses Moment des Irrtums in der Kalkulation erklärt jedoch nur einen Teil der unter den Kosten liegenden Angebote. Ein anderer findet in dem Moment des Spekulativen seine Begründung. Diese Unternehmer hoffen, durch einen einmaligen Auftrag „ins Geschäft" zu kommen und vertrauen darauf, bei späteren Aufträgen ihren Gewinn zu machen. Manche versuchen, mit Hilfe eines großen Auftrages ihren Kredit zu stärken und ihr Unternehmen zu vergrößern. Schließlich wird ein erheblicher Teil des unter den Kosten liegenden Angebots dadurch erklärt, daß viele Unternehmer glauben, durch Pfuscharbeit einen Gewinn machen bzw. auf ihre Kosten kommen zu können. Alle diese Momente wirken zusammen und es ist gerade für die lebenswahre Erfassung des Preisbildungsvorganges äußerst wichtig, die Tatsache des unter den Kosten liegenden Angebotes nicht aus dem Auge zu verlieren.

Wir werden nun die Wirkungen des unter den Selbstkosten liegenden Angebotes sowohl für den Anbieter, wie für den Nachfrager, wie für die Gesamtheit näher betrachten.

Die Beantwortung dieser Frage hängt ganz wesentlich davon ab, ob der anbietende Unternehmer bei der konkreten Ausführung des Auftrages hinsichtlich der geforderten Menge und Qualität den Auftrag wirklich durchführt, oder ob er sich durch Einsparungen an Material und Arbeit der ehrlichen Ausführung entzieht. Ist der Unternehmer durch Verträge gebunden, hat er Sicherheiten für einwandfreie Leistungen hinterlegt und wird seine Arbeit vom Auftraggeber Schritt für Schritt überwacht, so entsteht naturgemäß bei ihm ein Verlust, ja es kommt nicht selten vor, daß er während der Ausführung des Auftrages in Konkurs gerät; d. h. er ist trotz des Vermögensopfers, welches er zu bringen gezwungen wird, nicht in der Lage, den Auftrag bis zu Ende durchzuführen. Ökonomisch gesehen macht es keinen Unterschied, ob der Konkurs wirklich eintritt oder nicht. In beiden Fällen entsteht eine Vermögensverlagerung zum Nachteil des ausführenden Unternehmers und zugunsten des Monopolisten. Handelt es sich bei dem Auftraggeber um einen im Wirtschaftskampf stehenden Unternehmer, so hat eine derartige Vermögensverlagerung unter Umständen einen ökonomischen Sinn. Denn man kann vielleicht annehmen, daß das in irgendeiner Form dem Monopolisten zufließende Kapital in seiner Hand nützlicheren Verwendungen zugeführt und besser verwaltet wird als in der Hand des ungeschickten, unter den Selbstkosten anbietenden Unternehmers.

Eine ganz andere Frage, die später erörtert wird, ist es, ob dieser Gesichtspunkt auch gilt, wenn der Monopolist der Staat ist.

Welche Folgerungen ergeben sich unter der Voraussetzung, daß die loyale Ausführung des Auftrages durch Pfuscharbeit umgangen wird? Hier wäre in der Regel der Monopolist der Geschädigte. Denn er wird die gelieferte Leistung über die Kosten hinaus bezahlen. Wenn es nämlich dem Unternehmer schon gelingt, zu täuschen, dann wird er meist auch so täuschen, daß er aus dem Geschäft mit einem Gewinn herauskommt. Hier würde also eine Vermögensverlagerung zugunsten des ausführenden Unternehmers eintreten; sie wäre als eine moralisch unter allen Umständen verwerfliche Handlungsweise auch ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Angemerkt sei hier, daß, wenn auch der Versuch der Pfuscharbeit in der Praxis oft gemacht wird, der Erfolg dieser Methode für den Ausführenden doch nur gering sein dürfte. Das natürliche Übergewicht des nachfragenden Monopolisten gegenüber dem Anbieter ist zu groß. Immer, wenn der nachfragende Monopolist auf einer korrekten Ausführung besteht, kann er sie erzwingen.

Die Betrachtung sei nunmehr wiederum der Wirklichkeit um einen Schritt nähergebracht. Um das rein Ökonomische deutlicher in Erscheinung treten zu lassen, wurde zunächst davon abgesehen, daß es sich im Falle der Verdingung auf der Seite der Nachfrage um den Staat handelt. Welche besonderen Folgerungen ergeben sich für eine theoretische Betrachtung der Verdingung aus der Berücksichtigung dieser Tatsache?

Es wurde gezeigt, daß ein Nachfragemonopolist, der ausschließlich sein wirtschaftliches Interesse verfolgt, stets in der Lage sein wird, eine Situation auszunutzen, die entweder durch mangelnde Kalkulationsfähigkeit der Anbieter oder durch ein spekulatives Element derselben oder durch das Vorhandensein illoyaler Konkurrenz gegeben ist. Es kann daher kaum zweifelhaft sein, daß durch die rücksichtslose Ausnutzung einer solchen Situation eine starke einseitige Bereicherung des nachfragenden Monopolisten eintritt; wenn man weiter bedenkt, daß der wirtschaftliche Organismus — ähnlich wie der natürliche Organismus seine Zellen — andauernd sich selbst erneuert, so erkennt man, daß die einseitige Bereicherung, von der hier die Rede ist, keine einmalige und zufällige Erscheinung, sondern vielmehr ein nicht fortzudenkender laufender Bestandteil der wirtschaftlichen Wirklichkeit wird. Es verlohnt sich daher, auf diesen Punkt grundsätzlich einzugehen.

Was also bedeutet es, wenn der Staat der Monopolist ist und wenn eine, in der Tendenz dauernde, einseitige Bereicherung des Staates durch die Ausnutzung der eben geschilderten Situation eintritt? Unmittelbar anschaulich ist folgendes: der einzelne, der die Ausführung einer Vergebung übernommen hatte, ist verarmt, im

extremen Falle sogar dem wirtschaftlichen Tod durch Bankerott verfallen. Auf der anderen Seite aber steht ein prächtiges Gebäude. Was ist hier vorgefallen? Die Antwort ergibt sich aus folgendem: Ein Vermögensbestand, der im Besitz eines wirtschaftenden Individuums bisher Produktions- und Erwerbszwecken diente, ging in die Hand des Staates über. Nun muß man sich für die zutreffende Beurteilung des vorliegenden Sachverhalts vergegenwärtigen, daß Staat und wirtschaftendes Individuum etwas ganz Verschiedenes sind. Jede Analogie, die darauf abzielt, in beiden wirtschaftlich das gleiche zu sehen, ist falsch. Während nämlich der Vermögensbestand in der Hand des wirtschaftenden Individuums im eigentlich ökonomischen Bereich war, während er hier seiner Bestimmung, der Hervorbringung wirtschaftlicher Güter, jederzeit dienstbar gemacht werden konnte, ist derselbe Vermögensbestand in der Verfügungsgewalt des Staates meist wirtschaftlich tot. Das bedeutet natürlich nicht, daß Rathäuser, Brücken, Stahlhelme usw. sinnlose Gegenstände sind.

Den wirklich hier eintretenden Vorgang versteht man besser, wenn man sich ihn an einem extremen Beispiel verdeutlicht. Es wird angenommen, daß nicht nur das Vermögen eines Anbieters oder das von zweien im Verlaufe dieses Prozesses auf den Staat übergeht, sondern das Vermögen sehr vieler Unternehmer; stellt man sich weiterhin vor, daß davon außer dem Baugewerbe alle anderen Gewerbezweige betroffen werden, dann sammeln sich in der Verfügung des Staates Bauten in großer Zahl und in beliebiger Pracht sowie viele andere Gegenstände der Verdingung an, aber zweifellos müßten die wirtschaftenden Menschen mehr und mehr verarmen. Ein immer größerer Mangel an Gütern, die, sei es dem Konsum, sei es der Produktion dienen, würde eintreten. Man erkennt leicht, daß eine derartige Entwicklung ganz und gar widersinnig wäre. Aber man muß auch zugestehen, daß eine solche Entwicklung nicht nur dann sinnlos ist, wenn sie in einem sehr großen Ausmaße eintritt, sondern auch schon dann, wenn sie nur in der Tendenz vorhanden ist. Der Hinweis darauf, daß der Staat keine Privatperson sei und daß die großen Vermögenswerte, die sich in der Hand des Staates ansammeln, das Eigentum der Allgemeinheit seien, ist kein wirksames Argument gegen das Gesagte; denn die Allgemeinheit will nicht reich an Gegenständen der Verdingung und arm an Brot sein.

Es ist in diesem Zusammenhang noch ein anderer Gesichtspunkt zu berühren. Ehrgeizige Beamten neigen dazu, wenn sie erkennen, daß gewisse zu beschaffende Gegenstände billiger erworben werden können, als ursprünglich vorausgesehen war, den Begehr des Staates in Hinsicht auf Qualität und Menge künstlich zu erhöhen: Haben diese niedrigen Preise ihre Ursache in unsachgemäßen Unterbietungen der Anbieter, so wird hierdurch ein Bedarf geweckt, der ökonomisch nicht

zu verantworten ist[22]. Zwar sollen vom Staate alle notwendigen, für die Erfüllung seiner Aufgaben und Zwecke erforderlichen Gegenstände beschafft werden; alle Beschaffungen darüber hinaus aber — soweit sie auf den gekennzeichneten Sachverhalt gegründet werden — sind dem Wesen des Staates zuwider und im Prinzip eine Verarmung der Gesamtheit.

Wir müssen nun die zweite wesentliche Seite der Wirklichkeit ins Auge fassen. Welche Wirkungen ergeben sich, wenn es dem ausführenden Unternehmer gelingt, durch Pfuscharbeit die korrekte Ausführung des Auftrages zu umgehen und einen unverdienten Gewinn zu machen? Im Falle eines im Wirtschaftsleben tätigen Nachfragemonopolisten stellten wir eine Vermögensverlagerung zum Nachteil des Monopolisten und zugunsten des Unternehmers fest. Ist nun der Monopolist der Staat selbst, so erkennt man sofort einen für die Beurteilung des Vorganges erheblichen Unterschied. Da der Staat an sich kein wirtschaftendes Individuum ist, kann der Verlust[23] unmöglich von ihm selbst getragen werden. Es ist die Eigentümlichkeit der Staatswirtschaft, daß sie mit ihren Handlungen immer gleichsam Handlungen für die Gesamtheit ausführt. Die entstehenden Verluste muß der Staat durch Auflage zusätzlicher, über das ursprünglich bedachte Maß hinausgehender Steuern decken. Die Bereicherung des einzelnen, den Auftrag ausführenden Unternehmers vollzieht sich also auf Kosten der Gesamtheit. Während nun aber im rein ökonomischen Bereich Vermögensverlagerungen mit guten Gründen vertreten werden können, während sie dort andeuten, daß besonders hohe wirtschaftliche Qualitäten am Werke sind, ist der Reichtumszuwachs des einzelnen im vorliegenden Falle, ökonomisch betrachtet, schlechthin unsinnig. Sie zeigt nicht eine besondere wirtschaftliche Fähigkeit des Unternehmers an, sondern wurde allein durch eine schlechte Staatsführung herbeigeführt, eine Staatsführung, die der Gesamtheit ein Opfer aufzwang, welches in dieser Höhe nicht hätte gebracht werden müssen.

Nunmehr stellt sich die Frage, wie der Staat angesichts der besprochenen Komplikationen, die in der Wirklichkeit von weitreichender Bedeutung sind, im Falle der Verdingung handeln soll. Dabei gilt es, so haben wir gesehen, drei wesentliche Gesichtspunkte miteinander in Einklang zu bringen: 1. der Staat hat ständig einen Bedarf an Gegenständen der Verdingung. Dieser Bedarf muß unter allen Umständen befriedigt werden. 2. Es muß die sinnlose „Bereicherung" der Gesamtheit an Gegenständen der Verdingung auf Kosten der Güter des täglichen Bedarfs und der Produktionsmittel vermieden werden.

---

[22] Siehe Schmalenbach, E., Grundlagen der Kalkulation und Preispolitik, Leipzig, 1930, S. 52, 53.

[23] Der beispielsweise in vermehrten Reparaturen besteht.

3. Es muß die sinnlose Bereicherung einzelner auf Kosten der Gesamtheit ausgeschaltet werden.

Um den Einklang zwischen diesen drei Gesichtspunkten herbeizuführen, gibt es nur einen Weg. Der Staat hat sorgfältig darauf zu achten, daß er bei der Beschaffung der Objekte der Verdingung einen Preis zahle, der weder unter noch über den Kosten liegt, sondern den Kosten gleich ist. Bei einem zu hohen Preis gerät er mit Punkt 3 in Konflikt, bei einem zu niedrigen mit Punkt 2; zahlt er jedoch einen Preis, der den Kosten gleich ist, so fallen die angeführten und in keiner Weise zu rechtfertigenden Bereicherungserscheinungen aus, ohne daß er deshalb auf die Beschaffung der zur Erfüllung seiner Zwecke und Aufgaben erforderlichen Gegenstände zu verzichten braucht.

Wir kamen zu dem Schluß, daß die Preise der nachgefragten Staatsgüter ihrer Natur nach Kostenpreise sind und daß eine Bedarfsdeckung des Staates zu Preisen, die unter den Kosten liegen, abzulehnen ist, weil sie eine falsche Verwendung der wirtschaftlichen Güter innerhalb eines geschlossenen Wirtschaftsverbandes bedeutet. Infolgedessen sind alle Preise angemessen, die die Selbstkosten der nachgefragten Leistung decken; nichts anderes kann der Inhalt des Wortes „angemessen" sein. Daraus resultiert zunächst nur, daß alle Angebote, die unter den Selbstkosten des Anbieters liegen, automatisch ausfallen müssen. Für die Erteilung des Zuschlages ist die zusätzliche Anweisung, daß der Wettbewerb die Regel sein soll, maßgebend. Der Grundsatz des Wettbewerbs besagt, daß unter Voraussetzung gleicher Leistung der niedrigste Preis den Ausschlag gibt. Hier schließt sich der Ring. Wenn angemessen alle Preise sind, die die Selbstkosten des Bieters decken, und das Prinzip des Wettbewerbs aufrechterhalten werden soll, so kann der Wille des Staates nur dahin gehen, daß der Zuschlag dem Anbieter mit dem niedrigsten Selbstkostenpreis erteilt werden soll. Mit einer derartigen Praxis ist allen Beteiligten gedient. Schleuderer und Spekulanten scheiden von vornherein aus. Der Staat führt seine Bedarfsdeckung in einer Weise durch, bei welcher der fiskalische und der wirtschaftspolitische Gesichtspunkt einander nicht mehr widersprechen. Die Objektivität des Verfahrens bleibt gewahrt und somit sind alle Vorteile der Verdingung sichergestellt, ohne daß die ihr anhaftenden Nachteile zur Geltung kommen.

Wenn der hiermit festgestellte Inhalt des Wortes „angemessen" akzeptiert wird — und er muß akzeptiert werden, sofern man überhaupt die Heilung des Verdingungswesens ernsthaft betreiben will —, so wird sich die Gestaltung des Verdingungswesens grundlegend ändern. Dann bedeutet nämlich „angemessen" zugleich die Verantwortung des Staates; Verantwortung nicht nur gegenüber dem Steuerzahler, sondern weiterhin Verantwortung gegenüber seinen Sub-

mittenten. Während der Staat früher dem Spiel des Wettbewerbs gewissermaßen als Unbeteiligter zusah und lediglich das Ergebnis konstatierte, ohne Interesse dafür, ob sich an diesem Spiel auch Schwindler beteiligten, muß er nunmehr in den Wettbewerb insofern eingreifen, als es seine Pflicht ist, Falschspieler auszumerzen. Das bedeutet nicht Konkurrenzunterbindung, sondern die Wiederherstellung echter Konkurrenz unter Beseitigung der für Staat und das solide Unternehmertum schädlichen illoyalen Konkurrenz.

In der allgemeinen Diskussion um den Begriff des angemessenen Preises wird häufig mit einer Zweiteilung: „subjektiv angemessener Preis" und „objektiv angemessener Preis" operiert, wobei man beispielsweise[24] unter dem subjektiv angemessenen Preis jeden Preis versteht, den der Bieter als auskömmlich bezeichnet, gleichgültig ob er seine Kosten deckt oder nicht, während man als objektiv angemessenen Preis denjenigen bezeichnet, den eine staatlich anerkannte Preisermittlungsstelle für die Behörden bindend bestimmt. Gegen diese Unterscheidung ist einzuwenden, daß die Reichsverdingungsordnung zwar von angemessenen Preisen, aber nicht von einem bestimmten angemessenen Preis spricht. Es kann also nach der Verdingungsordnung keinen objektiv feststellbaren angemessenen Preis geben, sondern nur einen solchen, der sich im Wettkampf der Selbstkosten bildet. Den Begriff des angemessenen Preises als subjektiv angemessenen Preis so weit zu fassen, daß er alle Anbieterpreise einer Verdingung umschließt, erscheint sinnlos, da das Wort „angemessen" nach dem Willen des Reichsverdingungsausschusses und dem Wortlaut des § 2 der VOB. zweifellos einen unterscheidenden Inhalt haben soll.

Indem wir dem Terminus „angemessener Preis" eine Inhaltsbestimmung gegeben haben, sind wir uns bewußt, daß wir das eigentlich praktische Problem, auf dessen befriedigende Lösung alles ankommt, im Grunde nur verlagert haben. Denn nunmehr haben wir die Frage zu beantworten: Was sind Selbstkostenpreise und wie werden sie festgestellt? Von hier ab bietet sich das Problem als ein rein betriebswirtschaftlich-kalkulatorisches dar, dessen Meisterung eine Aufgabe der Erziehung auf beiden Seiten und einer organisatorischen Sicherstellung der Durchführung der gewonnenen Grundsätze bedarf.

II. Technische Voraussetzungen zur Ermittlung angemessener Preise

Man muß zugeben, daß das Dilemma, in das sich der verantwortungsbewußte Baubeamte angesichts der oft enorm differierenden

[24] Z. B. Wickop, W., Zum Kampf um den „angemessenen Preis" im Hochbaugewerbe, Das Deutsche Handwerksblatt, Jahrg. 27, H. 6, S. 114 ff.

Angebote versetzt sieht, fast unlösbar ist. Alle Offerenten behaupten, eine nachgefragte Leistung unter den vorausgesetzten Bedingungen zu den von ihnen bezeichneten Preisen liefern zu können. Wer für diese Situation, die von Verdingung zu Verdingung die gleiche ist, eines der früher genannten mechanischen Zuschlagsverfahren vorschlägt, könnte ebensogut eine Entscheidung durch das Los befürworten. Es ist ersichtlich, daß ein solches Verfahren, konsequent durchgedacht, zur Aufhebung der Verdingung selbst führt. Man muß darum, wenn man die Zuschlagsfrage vorwärtstreiben will, ein für allemal Gedanken, die auf eine Patentlösung hintendieren, beiseite lassen. Es gilt gerade, das Verdingungsverfahren seines aleatorischen Charakters zu entkleiden und in jedem Einzelfalle denjenigen Bewerber zu finden, dessen Angebot „unter Berücksichtigung aller Umstände" als das preiswürdigste anzusehen ist. Im Grunde bietet sich nur die folgende Lösung dar: um dieses Angebot zu ermitteln, müßte die ausschreibende Stelle alle Angebote nach ihrer kalkulatorischen Seite auf das genaueste prüfen. Eine derartige Prüfung setzt ihrerseits die intime Kenntnis der speziellen Produktionsbedingungen, wie Betriebsgröße, Beschäftigungsgrad, Qualität der Mitarbeiter, Kreditfähigkeit jedes einzelnen Betriebes voraus. Diese Kenntnis, verbunden mit der Durcharbeitung der buchhalterischen Aufzeichnungen zur Prüfung des angemessenen Unkostensatzes, gibt erst eine Gewißheit darüber, ob der abgegebene Preis den Verhältnissen des Betriebes entspricht. Es bedarf keines Beweises, daß ein solcher Vorschlag praktisch undurchführbar ist. Gleichwohl liegt die Gesundung des Verdingungswesens zu einem wesentlichen Teil in dieser Richtung. Was an dem Vorschlag ohne Zweifel gut und vernünftig ist, ist der Gedanke der kalkulatorischen Prüfung der Angebote. Ohne eine derartige Nachprüfung bleibt die Auswahl eines bestimmten Anbieters dem Zufall überlassen. Die Reform muß darum versuchen, in das Verdingungsverfahren organisatorische Hilfsmittel einzubauen, die diese Prüfung der Angebote auf der einen Seite vereinfachen und erleichtern und auf der anderen Seite in der erleichterten Form zwangsläufig machen. Als ein solches Hilfsmittel darf man die sog. Preiszergliederungsliste ansehen. Indem sie die Einheitspreise des Angebots in ihre Material-, Lohn-, Unkosten- und Gewinnbestandteile auflöst, verlegt sie die sorgsame Kalkulation dorthin, wo sie notwendig und möglich ist: in das Büro des anbietenden Unternehmers. Wird die Preiszergliederung für die Angebotsabgabe obligatorisch gemacht, so entfällt weitgehend jenes leichtfertige Einsetzen der Einheitspreise, auf welches die besonders krassen Unterschiede in den Angebotssummen zurückzuführen sind und das zu den Hauptschäden des Verdingungswesens geführt hat. Der Baubeamte aber ist in der Lage, über den Vergleich der Einheitspreise und Endsummen hinaus festzustellen, in welchen Ansätzen die

starken Differenzen liegen, und eine Rückfrage, bei der der Anbieter plausible Erklärungen über die Entstehung der Ansätze abzugeben hat, wird ihm die Bildung eines Urteils über die Angemessenheit des Preises ermöglichen, so daß er den Zuschlag sowohl vor seiner oberen Behörde als auch gegenüber den Berufsvertretungen mit durchschlagenden Argumenten begründen kann. Es ist selbstverständlich, daß auch die Einführung der Preiszergliederungsliste nicht alle Unebenheiten des Verdingungswesens aus der Welt schafft. Dazu ist, wie gesagt, die Materie zu kompliziert. Ja sie gibt nicht einmal eine sichere Gewähr für die unbedingte Richtigkeit der Preisansätze; ganz abgesehen davon, daß sie über die endgültige Leistung, auch wenn sie noch so präzise durch Verträge sichergestellt wird, nicht das Mindeste aussagt. Aber sie verhindert doch die gröbsten Ausschläge in den Angebotssummen, sie schreckt die gewissenlosen Unterbieter ab, weil sie wissen, daß ihre Preise mit Sicherheit und verhältnismäßig leicht nachgeprüft werden; endlich macht sie Unternehmern, die die geforderte Leistung nicht ordnungsmäßig zu kalkulieren imstande sind, das Mitbieten überhaupt unmöglich. Die Zergliederungsliste bildet mit einem Wort ein zwar kein absolutes, aber doch wirksames Hindernis für Schleuderer, mit deren Ausschaltung schon recht viel gewonnen ist. Daß sie dies sozusagen von selbst, lediglich durch ihr Vorhandensein tut, daß sie die Bieter weiterhin zur Kalkulation zwingt und dem Beamten die Nachprüfung und damit das Finden des preiswürdigsten Bewerbers erleichtert, darin liegt ihr besonderer Vorzug.

Eine Behörde, die die Auflösung der Angebotspreise in ihre Bestandteile mittels Zergliederungsliste fordert, kann den Zweck dieser Maßnahmen nur erreichen, wenn sie zugleich die Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der eingegangenen Offerten schafft. Diese Voraussetzung wird erfüllt durch die Bereitstellung absolut eindeutiger Kalkulationsunterlagen. Das Kalkulationsobjekt muß bezüglich seiner Qualität, der Maße, der Nebenleistungen und der besonderen Bedingungen so klar beschrieben sein, daß jeder Bietungslustige dasselbe darunter verstehen kann; erst wenn über den Umfang der geforderten Leistung keinerlei Zweifel mehr möglich ist, darf sie zur Ausschreibung gelangen. Es ist dies ein Punkt von prinzipieller Bedeutung, da das bequeme und leichtsinnige Schätzen und das nicht rechnende Unterbieten in vielen Fällen von der Unvollkommenheit des Leistungbeschriebes seinen Ausgang genommen hat.

Zwar haben die meisten Verdingungsregelungen angeordnet, daß der Gegenstand der Leistung stets möglichst bestimmt bezeichnet werde, daß also der Baubeamte seinen Witz zu genauer Detailausarbeitung der jeweiligen Leistungsbeschreibung verwende und damit auch die Unternehmer ansporne, die Angebotspreise ebenso genau zu ermitteln; jedoch der Wirkung solcher Instruktionen sind Grenzen

gesetzt, die nur durch guten Willen erweitert werden können. Auch ist der einzelne Baubeamte, zumal in Zeiten von Arbeitsüberlastung, oft nicht in der Lage, jedes einzelne Objekt mit größtmöglicher Sorgfalt zu bearbeiten. Man muß es daher begrüßen, daß eine Reihe von Fachverbänden[25], u. a. der Rheinisch-Westfälische Baugewerbeverband[26] und neuerdings vor allem die Bezirksstelle Düsseldorf des Deutschen Handwerksinstituts unter ihrem tatkräftigen Leiter Dipl.-Ing. Hutt in Verbindung mit den zuständigen Baubehörden nach langjähriger Vorarbeit Muster von Leistungsbeschrieben herausgebracht haben, die den oben bezeichneten Anforderungen in weitgehendem Maße entsprechen. Der Rhein.-Westfäl. Baugewerbeverband behandelt die Erdarbeiten, künstliche Grundungen und Brunnenbau, die Maurer- und Putzarbeiten mit den Arbeiten für die Herrichtung der Baustelle, Asphaltarbeiten, Eisenbetonarbeiten und Zimmererarbeiten, während die Arbeit der Bezirksstelle Düsseldorf sich zunächst auf die Darstellung von Leistungsbeschreibungen für die einzelnen Baunebengewerbe erstreckt.

Der Gedanke, durch Aufgliederung der Einheitspreise dem Baubeamten einen genaueren Vergleich der abgegebenen Angebote zu ermöglichen und ihm derart einen objektiven Anhaltspunkt für den Zuschlag zu geben, ist nicht neu. Die Preiszergliederungsliste wurde bald nach dem Kriege für das Land Baden vom dortigen Finanzministerium eingeführt, jedoch auf Betreiben der handwerklichen Berufsvertretungen nach einiger Zeit wieder abgeschafft. Auch einige Kommunen machten ihre Ausfüllung versuchsweise zur Bedingung für die Beteiligung an Submissionen. Während der Inflation war eine gewisse Zerlegung der Einheitspreise insofern notwendig, als bei der dauernden Geldentwertung der Preis für die Material- und Lohneinheit nicht eindeutig festgelegt werden konnte, und darum bei Endabrechnung mit dem Geldentwertungsfaktor multipliziert werden mußte. Allein nach der Wiederherstellung geordneter Verhältnisse im Geldwesen konnte sich auch hier die Neuerung gegen den Widerstand des Gewerbes nicht mehr lange halten. Dies zeigt deutlich, daß man den eigentlichen Zweck der Preiszergliederung über dem

[25] So die Westdeutsche Bauhütte, e. V. Essen, die „Maurerfibel"; der Rhein.-Westf. Zimmermeisterverband, e. V. Düsseldorf, die „Zimmererfibel"; der Rhein.-Westf. Dachdeckermeisterverband, Herne, die „Dachdeckerfibel"; der Rhein.-Westf. Tischlerinnungsverband, Essen, die „Tischlerfibel"; der Rhein.-Westf. Stuckgewerbeverband, Düsseldorf, die „Stukkateurfibel"; der Rhein.-Westf. Malerinnungsverband, Essen, die „Malerfibel"; der Verband westdeutscher Schlossermeister, Ohligs, die „Schlosserfibel", der Verband selbständiger, deutscher Installateure, Klempner und Kupferschmiede e. V., Düsseldorf, die „Klempnerfibel".

[26] Musterbaubeschreibungen, Schriftenreihe des Rhein.-Westf. Baugewerbeverbandes e. V., Essen, Heft 13, 1929.

aktuellen aus dem Auge verloren hatte. Eine Ausnahme bildet die Stadt Frankfurt a. Main. Deren Hochbauamt verlangt noch heute bei allen schwierigeren Vergebungsarbeiten eine exakte Aufgliederung der Einheitspreise.

Literarisch hat sich mit dem Thema der Preiszergliederung und ihrem organisatorischen Aufbau zuerst Oberregierungsbaurat Dr. Rothacker[27] beschäftigt. Wenngleich seine Ausführungen vornehmlich auf die verworrenen Abrechnungsverhältnisse der Inflationszeit sich beziehen, so behalten die prinzipiellen Erörterungen auch heute noch ihre Gültigkeit. Vor allem ist das der Schrift beigegebene Anschauungsmaterial von hohem Wert.

Auf den Werken Rothackers und den Bemühungen der rhein.-westf. Innungsverbänden fußend, berührte weiterhin Dr. Engelbracht in seiner Arbeit über die Verdingungsfrage im Bauverkehr[28] das Problem der Preiszergliederung. Wenn Engelbracht auch keine neuen Gesichtspunkte beibringt, so verdanken wir ihm doch ein brauchbares Schema der Preisauflösung.

Am eindringlichsten hat sich Baugewerksmeister Th. Benning immer wieder für die Einführung der Zergliederungsliste eingesetzt. Gerade in der Zeit nach der Einführung der Verdingungsordnung für Bauleistungen, an deren Ausarbeitung er in hervorragendem Maße beteiligt war, in einer Zeit also, während der man eine gewisse Ruhe um das Verdingungsproblem beobachten konnte, hat er durch zahllose Vorträge und Aufsätze diese in der Verdingungsordnung nicht geregelte Frage den Beteiligten in Erinnerung gebracht. Ein durchgreifender Erfolg ist ihm nicht beschieden gewesen. Die Baubehörden sahen keine Veranlassung, über die durch die VOB. gegebene Regelung hinauszugehen; im Bauhandwerk aber, von dem der Impuls hierzu hätte ausgehen können, war man nicht bereit, die Unbequemlichkeiten der Preiszergliederung auf sich zu nehmen.

Was die Preiszergliederungsliste leisten kann, ist dies: sie ermöglicht für die Behörde eine tiefere Einsicht in die Entstehung der Einheitspreise und erleichtert und vertieft damit ihr Urteil für die Zuschlagserteilung; die reellen und kalkulierenden Unternehmer aber werden bis zu einem gewissen Grade vor Schleuderangeboten geschützt. Die Zergliederungsliste läßt weiterhin die besonderen Eigentümlichkeiten, wie die Geeignetheit und Ungeeignetheit bestimmter Betriebe für einzelne Sachleistungen in scharfer Weise hervortreten. Der Vergleich zweier aufgegliederter Angebote (S. 137 und 138)

(Fortsetzung des Textes S. 139)

[27] Das bauliche Abrechnungswesen, Otto Elsner Verlagsgesellschaft m. b. H., Berlin 1923.

[28] Die Verdingungsfrage im Bauverkehr, eine volks- und privatwirtschaftliche Untersuchung über die Mißstände im Submissionswesen und deren Heilungsmöglichkeiten, sowie über die derzeitige Lage der Sanierungsaktion im rheinisch-westfälischen Ruhrkohlengebiet, Gießen 1929.

Pos. 1.	Material:	Zement	1.—
		Kalk	—.30
		Sand	—.15
		Schablone	—.05
			1.50
	Lohn:	1 Gehilfe 1 3/4 Stunde	1.84
		1 Hilfsarbeiter	—.63
		Geschäftsunkosten	—.73
			3.20
Pos. 2.	Material:	wie oben.	
	Lohn:	1 Gehilfe 1 Stunde	1.46
		1 Hilfsarbeiter	—.74
		Geschäftsunkosten	—.70
			2.90
Pos. 3.	Lohn:	1 Gehilfe 1/2 Stunde	—.73
		1 Hilfsperson	—.12
		Schutt abfahren	—.10
		Werkzeugverschleiß	—.10
		Geschäftsunkosten	—.10
			1.15
Pos. 4.	Material:	Sand	—.35
		Kalk	—.35
		Zement	—.25
			—.90
	Lohn:	1 Gehilfe 20 Minuten	—.52
		1 Hilfsarbeiter 20 Minuten	—.26
		Geschäftsunkosten	—.17
			—.95
Pos. 5.	Material:	Zement	—.80
		Sand	—.20
			1.—
	Lohn:	1 Gehilfe 1 1/2 Stunden	2.19
		1 Hilfsarbeiter 1/2 Stunde	—.37
		Geschäftsunkosten	—.54
			3.10
Pos. 6.	Material:	1 Sack Steinputz	3.70
		Zement	2.10
		Sand	—.10
		Kalk	—.10
			6.—
	Lohn:	1 Gehilfe 5 1/2 Stunden	8.15
		1 Hilfsarbeiter 2 Stunden	1.50
		Steinhauer	3.20
		Geschäftsunkosten	1.15
			14.—

Preiszergliederung für Verputzarbeiten. Angebot B.

Pos. 1.	Material.	Vorspritzen: 3 kg Zement	—.17
		Sand	—.01
		Ziehen: 15 l Sand	—.06
		3 kg Kalk	—.18
		7 kg Zement	—.39
			—.81
		10 % Geschäftsunkosten	—.08
			—.89
		Lohn: ¾ Stunden Stukkateur à 1.46	1.10
		0.32 „ Hilfsarbeiter à —.99	—.32
			1.42
		50 % Geschäftsunkosten	—.71
			2.13
Pos. 2.	Material.	Vorspritzen: 4,5 kg Zement	—.25
		Sand	—.02
		Ziehen: 25 l Sand	—.10
		4½ kg Kalk	—.27
		10 kg Zement	—.56
			1.20
		10 % Geschäftsunkosten	—.12
			1.32
		Lohn: 0,90 Stukkateurstunde	1.31
		0,45 Hilfsarbeiter	—.45
			1.76
		50 % Geschäftsunkosten	—.88
			2.64

Pos. 3 fällt bei diesem Angebot weg.

Pos. 4.	Material.	Vorspritzen: 10 l Sand	—.04
		4 kg Zement	—.22
		Putzen: 30 l Sand	—.12
		5 kg Kalk	—.30
		3 kg Zement	—.17
			—.85
		10 % Geschäftsunkosten	—.09
			—.94
	Lohn:	Vorspritzen: 0,25 Stukkateurstunde	—.37
		0,13 Hilfsarbeiterstunde	—.13
		Putzen: 0,60 Stukkateurstunde	—.88
		0,30 Hilfsarbeiterstunde	—.30
			1.68
		50 % Geschäftsunkosten	—.84
			2.52

Pos. 5.	Material:	15 kg Zement	—.84
		20 l Sand	—.08
			—.92
		10 % Geschäftsunkosten . .	—.09
			1.01
	Lohn:	2 Stukkateurstunden	2.92
		1 Hilfsarbeiterstunde	—.99
			3.91
		50 % Geschäftsunkosten . .	1.95
			5.86
Pos. 6.	Material:	1 Sack Kunststein	5.—
		20 kg Zement	1.12
		40 l Sand	—.16
		10 kg Kalk	—.06
			6.34
		10 % Geschäftsunkosten . .	—.63
			6.97
	Lohn:	5 Stukkateurstunden	7.30
		2 Hilfsarbeiterstunden	2.98
		4 Steinmetzstunden	5.84
			15.12
		50 % Geschäftsunkosten . .	7.56
			22.68

zeigt diese Tatsache ganz deutlich. Es handelt sich hier um eine Ausschreibung für Putzarbeiten, in deren Angeboten sehr starke Ausschläge nach oben und unten zu beobachten waren. Die ausschreibende Behörde ließ darum von einem der billigsten und von einem als solide bekannten Anbieter die Einheitspreise zerlegen. Dabei stellte sich heraus, daß der eigentliche Unterschied in den Unkostensätzen lag, die die beiden Firmen als notwendig und für ihren Betrieb gerechtfertigt ansahen. Die weitere Prüfung der Verhältnisse ergab nun, daß die Firma mit Angebot A deshalb mit einem niedrigeren Unkostensatz arbeiten konnte, weil die Werkstätte in der Vorstadt gelegen war und die beiden Inhaber stets selbst mitarbeiteten. Demgegenüber handelt es sich bei Angebot B um eine größere Unternehmung mit kaufmännischem Apparat, reiner Büro- und Überwachungstätigkeit des Betriebsinhabers und entsprechend höheren Verwaltungskosten. Die Eigenart der verlangten Leistung, die in der Hauptsache Arbeitskosten verursachte, war nun gerade dem Betrieb des Angebots A günstig und man konnte feststellen, daß er, trotzdem er mit 155,11 RM. an Unkosten auskam, währenddem der Betrieb mit Angebot B 453,52 RM. anrechnen mußte, nicht als Schleuderer angesehen werden durfte. Das Beispiel zeigt ganz deut-

lich, wie wenig eine mechanische Behandlung der Angebote zum Ziel führt, wie sehr es darauf ankommt, die Bedingungen der Betriebe für bestimmte Arbeiten bei der Beurteilung der Angebote mit in Berücksichtigung zu ziehen. Dazu aber gibt die Preiszergliederungsliste die einzig mögliche Handhabe.

Es fehlt nicht an starken Widerständen gegen die Einführung der Preiszergliederung im Verdingungswesen. Sie kommen nicht nur von jenen Unternehmern, die die Kalkulationskunst nicht verstehen oder denen die exakte Kalkulationsarbeit lästig ist. Die am häufigsten vorgebrachten Einwendungen wollen wir im folgenden einer kurzen Betrachtung unterziehen:

Die genaue Ausarbeitung der Zergliederungsliste macht dem Anbieter erhebliche Mehrarbeit. Dieser Einwand ist eine getarnte Ablehnung der Kalkulation. Denn wer sorgfältig kalkuliert und sich nicht auf Erfahrung und Fingerspitzengefühl allein verläßt, hat die Angaben für die Zergliederungsliste stets zur Hand. Die Mehrarbeit besteht lediglich im Abschreiben dieser Einzelrechnungen. Gerade, daß sie j e d e n Anbieter zur Kalkulation zwingt, ist ihre gute Wirkung in Richtung auf die Heilung des Verdingungswesens. Man muß diesen Einwand als von solchen Unternehmern kommend, die unfähig sind, eine regelrechte Kalkulation aufzustellen, oder aber die ein Interesse an Schleuderangeboten haben, ablehnen. Auch die andere Einwendung, mancher Unternehmer sei überhaupt nicht in der Lage, eine Zergliederungsliste auszuarbeiten, fällt damit in sich zusammen.

Daß durch die Zergliederungsliste Geschäftsgeheimnisse verraten würden, daß es weiterhin die ausschreibenden Stellen nichts angehe, wie der Bieter seine Preise errechne, ist ebenfalls kein wirksames Gegenargument. Die Auskunft darüber, wieviel Steine, wieviel Mörtel, wieviel Holz oder Eisen und wieviel Arbeitszeit man für eine bestimmte Arbeitsleistung aufwenden muß, kann niemals als Geschäftsgeheimnis angesehen werden; allerdings braucht der Konkurrent von diesen Angaben nichts zu wissen. Er erhält aber auch diese Kenntnis deshalb nicht, weil die Preiszergliederungslisten nur für die Behörden bestimmt sind und vertraulich behandelt werden müssen. Wer aber der Behörde keine Auskunft über seine Preiszusammensetzung geben will, zeigt damit, daß er etwas zu verschweigen trachtet, was Geheimnis bleiben soll. Dafür ist indessen im Verdingungswesen, das in seiner Durchführung Wert auf Reellität legt, kein Platz.

Ein weiterer Einwand geht dahin, daß sich das Baugewerbe durch Offenlegung seiner Kalkulation unter entwürdigende Ausnahmebedingungen stelle. Auch dieses Argument geht am Wesentlichen vorbei: verlangt der Bieter, daß ein angemessener Preis gewährt werde, so muß er dafür ganz selbstverständlich in Kauf nehmen,

daß der Vergebende sich vorher genauestens darüber informieren will, ob das Angebot auch wirklich im Vergleich zur Leistung als angemessen betrachtet werden kann, ob auch tatsächlich dasjenige Material der Berechnung zugrunde liegt, welches er haben will und ausgeschrieben hat und ob die tariflichen Bestimmungen beachtet sind. Der Vergebende muß sich um dies alles kümmern, weil er gegebenenfalls für eine mindere Leistung haftbar gemacht wird. Unwürdig waren eher bestimmte juristische Bedingungen des Verdingungsverfahrens, die die Rechte des Bieters in wesentlichen Punkten beschnitten haben und die die Verdingungsordnung für Bauleistungen beseitigt hat. Die Besonderheit der Vergebungsleistung, die nicht fertig vorliegt und besichtigt werden kann, verlangt eine ganz besonders eingehende Prüfung der Zusammensetzung der Preise; andernfalls ist der für beide Parteien befriedigende Erfolg noch mehr in Frage gestellt, als er es bei der Kompliziertheit der Materie ohnehin schon sein muß.

Darüber hinaus wird geltend gemacht, daß die ausschreibende Stelle die Kalkulationen doch nicht prüfe, sondern nach wie vor der niedrigsten Geldforderung den Zuschlag gebe. Es muß eingeräumt werden, daß nach den bisherigen Erfahrungen dieser Einwand eine gewisse Berechtigung hat. Indessen legt sich eine Bauverwaltung, die die Preiszergliederungsliste obligatorisch macht, damit die Verpflichtung einer eingehenden Prüfung der Angebote auf und es ist anzunehmen, daß, wenn nur einmal der Widerstand des Gewerbes gegen die Einführung der Zergliederung gebrochen ist, mit dieser Einführung auch zugleich ein Recht der Bieter auf sorgsamere Berücksichtigung aller Umstände geschaffen wird. Wozu sollte auch eine Behörde die Zerlegung der Preise fordern, wenn sie nicht den Wunsch und den Willen zur Prüfung des Materials hat?

All diese Einwendungen gehen u. E. am Kern der Sache vorbei. Man kann nicht auf der einen Seite verlangen, daß der Baubeamte dem preiswürdigsten Angebot den Zuschlag gibt, wenn man ihm auf der anderen Seite die Möglichkeit versagt, sich ein gründliches Urteil über die Angemessenheit der Angebotspreise zu verschaffen. Eine der wichtigsten Voraussetzungen hierfür aber ist die eingehende Zergliederung der Preise auf der Grundlage einwandfreier Leistungsbeschreibungen. Sind diese beiden organisatorischen Maßnahmen einmal Bestandteil des Verdingungsverfahrens, so fallen schwerwiegende Unzulänglichkeiten weg, die bisher eine Heilung derjenigen Schäden des Verdingungswesens verhindert haben, die im Rahmen praktischer Möglichkeiten liegt.

Daß es sich bei dem Vorschlag der Einführung der Preiszergliederungsliste zur Ermittlung eines angemessenen Preises nicht um ein unpraktisches und undurchführbares Mittel zur Heilung des Verdingungswesens handelt, beweist uns u. a. auch das Schweizer Bau-

gewerbe. Vor einiger Zeit wurde eine Broschüre: „Protokolle und Referate der Konferenz über das Submissionswesen" der Baugewerbegruppe des Schweizer Baugewerbeverbandes veröffentlicht. Zwei Referenten beschäftigten sich mit unserer Frage. Es ist interessant zu sehen, daß das dortige Baugewerbe genau denselben Weg einschlägt, der vorstehend als erforderlich bezeichnet wurde. Auch hier wurde darüber geklagt, daß aus falsch verstandenem Fiskalinteresse die Arbeiten an den Billigsten vergeben wurden. Die versuchte Aktion der berufenen Organisationen, Tarife zu schaffen und diese für verbindlich zu erklären, nutzte begreiflicherweise nichts, ebensowenig der Erlaß von Submissionsordnungen allein. Wenn auf irgendeinem Gebiete, so sagen die Referenten, mit theoretischen Überlegungen das Ziel nicht erreicht werden kann, so ist es sicherlich auf dem Gebiete des Submissionswesens. Es machen sich hier so viele Einflüsse rein menschlicher Art und Schwierigkeiten technischer Natur geltend, daß eigentlich nur der praktische Versuch und die praktische Erfahrung zum Ziel führen können. Da zudem ein Interessenausgleich zweier sich gegenüberstehender Parteien damit verbunden werden muß und beide Stellen auch zur Vornahme von Versuchen bereit sein müssen, so boten und bieten sich diesem Versuch gegenüber Hindernisse der mannigfachsten Art. Das Begehren des Gewerbes geht deshalb darauf hin, einer solchen Vergebung auf ein außergewöhnlich billiges Angebot nur dann zuzustimmen, wenn eine genaue Prüfung die Angemessenheit ergeben hat. Eine solche Überprüfung kann erfahrungsgemäß aber nur durchgeführt werden, wenn der Einheitspreis in seine Hauptbestandteile (Materialkosten, Arbeitslöhne, Unkosten und den Risiko- und Verdienstzuschlag des Unternehmers) aufgelöst ist. In der Verordnung vom 4. März 1924 ist deshalb vorgesehen, daß, wenn ein solches Angebot berücksichtigt werden soll, der betreffende Bewerber seine Offerte mit einer Berechnung zu belegen hat.

III. Der angemessene Preis als betriebswirtschaftlich-kalkulatorisches Problem

1. Die Kalkulationsmethode als Ursache für Kostenunterschiede

Obwohl der Preis in der Verkehrswirtschaft durch die jeweilige Marktsituation, also durch das Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage bestimmt wird, ist für jeden einzelnen Betrieb die Selbstkostenrechnung die unentbehrliche Grundlage der Preisstellung. Da

grundsätzlich und auf lange Sicht der Marktpreis zum mindesten die Kosten decken muß, ist die Ermittlung der Selbstkosten eine Aufgabe, der sich kein Betrieb entziehen kann. Sie gibt die Richtlinien für das wirtschaftliche Handeln nach außen und für die Kontrolle und Leitung des Betriebes nach innen.

Während jedoch bei freier Konkurrenz der Betriebe auf dem Markt die Kalkulation nur dazu dient, den Preis bestimmen zu helfen, ergibt sich bei der Submissionskonkurrenz eine reine Form der Preiskalkulation. Jeder Anbieter nennt einen Preis, zu dem er die ausgeschriebenen Arbeiten übernehmen will und den er — im Gegensatz zur Marktkonkurrenz — nachträglich nicht verändern darf. Dieser Preis soll seine Selbstkosten decken und ihm darüber hinaus möglichst noch einen mehr oder weniger großen Gewinn verschaffen. Der Kernpunkt einer gesunden Submissionskonkurrenz ist also eine exakte Selbstkostenrechnung, die die Kostenunterschiede der einzelnen Betriebe möglichst genau zum Ausdruck bringt und dadurch der Behörde eine sichere Handhabe dafür bietet, den niedrigsten Selbstkostenpreis aus der Zahl der Angebote für den Zuschlag auszuwählen.

Damit die Kalkulation ihre Aufgabe erfüllen kann, nämlich die Kosten eines Produktes oder einer Leistung in einem bestimmten Betrieb zu ermitteln, und vergleichbare Kostenpreise zustande kommen, muß den Selbstkostenrechnungen eine einheitliche Auffassung darüber zugrunde liegen, was als Kosten anzusehen ist.

Die Betriebswirtschaftslehre bezeichnet als Kosten „die in der Kalkulation anzusetzenden Werte der für eine Leistung verzehrten Güter[29]". Die Tatsache der Kostenentstehung ist also in erster Linie an den Güterverzehr und nicht an den Tatbestand der Geldausgabe geknüpft. Obwohl in der Regel mit einem Verzehr von Gütern auch ein Opfer in Form einer Geldausgabe verbunden ist, so gibt es doch einerseits Fälle, in denen ein Güterverzehr stattfindet, ohne daß damit eine Geldausgabe einhergeht, und andererseits entstehen in jedem Betrieb Ausgaben, die keinen Güterverzehr bedeuten und daher nicht als Kosten zu rechnen sind. Von diesem Kostenbegriff müssen also alle Kalkulationen ausgehen, wenn sie wirkliche Kostenrechnungen sein sollen.

Stellt man die verschiedenen Arten des Güterverzehrs, die sich in einem Betrieb ergeben, zusammen, so kann man sie nach verschiedenen Grundsätzen gruppieren. Für die Stückkostenrechnung jedoch ist eine ganz bestimmte Gliederung der Kosten notwendig. Jede Kostenaufstellung zeigt nebeneinander eine Reihe von Kosten, die unmittelbar durch die Erstellung einer bestimmten Leistung ver-

[29] Schmalenbach, E., a. a. O., S. 9.

ursacht sind, wie die Material- und Lohnkosten, ferner andere Kosten, die ganz unabhängig von der Produktion entstehen, wie z. B. Miete, Versicherungen usw., und wieder andere, die nur unter Schwierigkeiten mit bestimmten Leistungen in Verbindung zu bringen sind, wie z. B. Kraftstromkosten, Hilfsmaterialien usw. Wenn es sich um die Herstellung gleichförmiger Massenprodukte handelt, so können alle diese Kosten kalkulatorisch in der gleichen Weise behandelt werden; die Stückkosten errechnen sich nämlich in diesem Falle auf dem Wege der Divisionskalkulation durch eine einfache Addition sämtlicher Kosten und Division durch die Anzahl der hergestellten Produkte. Sobald jedoch ein Betrieb verschiedenartige oder wechselnde Produktionsaufgaben hat, ist vom Standpunkt der Kalkulation eine Trennung der Kosten erforderlich in solche, die jedem einzelnen Produkt direkt zugerechnet werden, und solche, die anteilsmäßig zu verrechnen sind. Die letztere Kostengruppe, die als Gemeinkosten bezeichnet wird, umfaßt zwei verschiedene Arten von Kosten. Eine Reihe von Gemeinkosten haben ihren Entstehungsgrund darin, daß die Produktion überhaupt nur in einem Betriebe durchgeführt werden kann, der durch sein Bestehen und seinen Ablauf Aufwendungen notwendig macht, die nicht zu einem bestimmten Produktionsvorgang in unmittelbare Beziehung gesetzt werden können. Andere Kosten stehen zwar in direktem Zusammenhang mit der Herstellung eines Produkts; jedoch bereitet ihre genaue Ermittlung pro Stück so große Schwierigkeiten, daß der Nutzen dieser Berechnung oft in keinem Verhältnis zu den durch sie verursachten Kosten steht. Kalkulatorisch werden beide Arten von Kosten gleich behandelt.

Das Verfahren, die Gemeinkosten anteilsmäßig auf die einzelnen Produkte unter Zugrundelegung eines bestimmten Maßstabes zu verrechnen, ist die Zuschlagskalkulation. Ihr Wesen besteht darin, daß die Gemeinkosten in einem Prozentverhältnis den Einzelkosten zugeschlagen werden. Da bei Submissionen in der Mehrzahl der Fälle Einzelleistungen und nur selten Massenprodukte ausgeschrieben werden, ist die Zuschlagsrechnung das entscheidende Kalkulationsproblem des Submissionswesens. Aus der Aufgabe der Stückkalkulation, die Kosten eines bestimmten Produktes oder einer bestimmten Leistung zu errechnen, ergibt sich ohne weiteres die Notwendigkeit, die diesem Produkt oder dieser Leistung direkt zuzumessenden Einzelkosten möglichst genau festzustellen und in die Kalkulation einzusetzen. Einmal deshalb, weil jede Produktionseinheit alle durch ihre Erstellung verursachten Kosten, aber auch nur diese, tragen soll und zum anderen aus dem rein rechnerischen Grunde, daß bei Anwendung der Zuschlagsrechnung jede Ungenauigkeit in dem Ansatz der Einzelkosten, die als Zuschlagsgrundlage dienen, eine doppelte Fehlerquelle in sich birgt.

Bei der Ermittlung der beiden Einzelkostengruppen, nämlich der Material- und Lohnkosten, handelt es sich um technische und betriebswirtschaftliche Feststellungen, also die für eine Produktionseinheit aufzuwendenden Materialmengen und Lohnstunden, zu deren sicherer Schätzung es sowohl einer genauen Beschreibung des zu kalkulierenden Objektes bedarf als auch gründlicher Erfahrungen über die Leistungen des eigenen Betriebs in der Materialverwendung und -ausnutzung sowie in der Arbeitsausführung, die nur auf Grund regelmäßiger und sorgfältiger Nachkalkulationen früherer Arbeiten zu gewinnen sind. Auf die Bedeutung der technischen Leistungsbeschreibung für die Submissionskalkulationen haben wir im vorhergehenden Abschnitt hingewiesen. Eine sehr wertvolle Hilfe für die Ermittlung der bei den verschiedenen Leistungen anzusetzenden Materialmengen und Arbeitszeiten stellen Kostenuntersuchungen dar, wie sie beispielsweise für das Baugewerbe von dem Deutschen Handwerksinstitut aufgestellt worden sind[30]. Sie geben nicht nur den einzelnen Betrieben eine Anleitung und einen Vergleichsmaßstab für die eigenen Nachkalkulationen, sondern ermöglichen es auch der Behörde, bei entsprechender Zergliederung der Angebote die verschiedenen Material- und Lohnkostenpositionen und damit die Leistungsfähigkeit der Betriebe, bzw. die Richtigkeit ihrer Mengenansätze, sachgemäß zu beurteilen.

Eine rein betriebswirtschaftliche Aufgabe ist der Ansatz der Einheitswerte, durch die die Mengenrechnung zu ergänzen ist. Für die Lohnkosten ergeben sich diese Werte aus den tariflich festgesetzten Löhnen. Die Materialpreise sind entsprechend der herrschenden betriebswirtschaftlichen Meinung nach dem Tagespreis anzusetzen. In der Praxis werden jedoch häufig die Anschaffungswerte zugrunde gelegt, besonders dann, wenn sie unter dem Tagespreis liegen und der Betrieb dadurch besonders wettbewerbsfähig zu sein glaubt. Bei Materialien, die größeren Preisschwankungen ausgesetzt sind, können durch diese uneinheitliche Bewerbungspraxis manche Kostenunterschiede in den Submissionskalkulationen erklärt werden, wenn auch natürlich jeweils schwer festzustellen ist, inwieweit nur die Berechnung des Materials die Unterschiede verursacht und inwieweit wirkliche Einkaufsvorteile einzelner Betriebe vorliegen.

Die Verrechnung der Gemeinkosten auf die Einzelkosten hat zwei grundsätzliche Schwierigkeiten, die für die Preisberechnung bei Submissionen von großer Bedeutung sind.

Die erste Schwierigkeit besteht darin, daß die Gemeinkosten im Gegensatz zu den Einzelkosten eines Erzeugnisses stets einer vergangenen Produktionsperiode entnommen werden müssen. Während es also möglich ist, die Lohn- und Materialkosten eines Produktes

[30] Wie baut man billiger?, Bauwelt-Verlag, Berlin SW 68, 1931.

mit einem ziemlich hohen Grad von Genauigkeit für die Vorkalkulation und mit völliger Exaktheit für die Nachkalkulation festzustellen, wird sich der diesem Produkt zuzumessende Gemeinkostenanteil nur nach den Erfahrungen des vergangenen Jahres richten können. Nun kann aber die Kalkulationsperiode, in der das betreffende Produkt kalkuliert wird, mit Gemeinkosten belastet sein, die entweder nach oben oder nach unten von den in der Zuschlagsrechnung zugrunde gelegten abweichen. Sehr selten werden die Gemeinkostensummen verschiedener Perioden miteinander übereinstimmen. Gibt es demgemäß keine Möglichkeit, dieser Schwierigkeit gänzlich aus dem Wege zu gehen, so werden Betriebe, die eine geregelte Buchhaltung haben, insofern mit einem höheren Maß von Sicherheit den Gemeinkostenanteil eines Produktes feststellen können, als sie in der Lage sind, aus den Gemeinkostensummen mehrerer Jahre einen Durchschnittsbetrag zu berechnen, der die (allerdings nicht die außergewöhnlichen) Schwankungen in sich ausgleicht, und damit den wechselnden Betriebsverhältnissen am besten gerecht wird.

Nehmen wir zur Verdeutlichung dieses schwierigen Sachverhalts an, ein Betrieb habe für eine vergangene Periode an

Materialkosten	RM. 10 000.—
Lohnkosten	RM. 10 000.—
Gemeinkosten	RM. 10 000.—

aus seinen Büchern und sonstigen Aufschreibungen festgestellt. Einer Übung zufolge nimmt der Betriebsinhaber in seinen Einzelkalkulationen den Lohn als Grundlage für die Zurechnung der Gemeinkosten; d. h. er stellt die Zuschlagsgrundlage (Lohn) zu den Gemeinkosten in ein prozentuales Verhältnis und erhält auf diese Weise einen Zuschlagssatz von

$$\frac{10\,000 \times 100}{10\,000} = 100\,\%\ \text{auf Lohn.}$$

Behält er in der nächsten Geschäftsperiode diesen Zuschlagssatz bei, so wird er nur dann seine wirklichen Selbstkosten für ein Stück berechnen können, wenn das Verhältnis von Gesamtlohn (oder was sonst immer er als Zuschlagsgrundlage genommen hat) zu den Gesamtgemeinkosten (Zuschlagskosten) in diesem Jahr gewahrt bleibt, wobei es keine Rolle spielt, ob die absoluten Zahlen sich ändern; wichtig ist eben nur, daß sie sich in gleichem Maße ändern.

Stellt er demgegenüber fest, daß seine Lohnkosten sich in der neuen Periode im gesamten auf RM. 14 000.— belaufen haben, während die Materialkosten auf RM. 15 000.— und die Gemeinkosten auf RM. 16 000.— gestiegen sind, so muß er sich sagen, daß alle Einzelkalkulationen im vergangenen Jahre falsch und unter Umstän-

den alle Aufträge mit einem Verlust verknüpft waren. Denn bei einem solchen Kostenverlauf hätten jeweils

$$\frac{16\,000 \times 100}{14\,000} = \text{rd. } 115\,\% \text{ auf Lohn}$$

zur Deckung der Selbstkosten zugeschlagen werden müssen.

Ebensogut kann das Gegenteil eintreten; daß sich nämlich durch Steuersenkung, Verminderung indirekter Zeiten oder aus anderen Gründen die Gemeinkosten des Betriebes im Verhältnis zu denen der vergangenen Produktionsperiode zu seinen Gunsten geändert haben. Würde ein Betriebsinhaber in einem solchen Falle wieder den vorjährigen Zuschlagssatz für eine Einzelkalkulation aufrechterhalten wollen, während entsprechend dem Kostenverlauf dieses Jahres

$$\frac{7000 \times 100}{8000} = \text{ca. } 88\,\% \text{ auf Lohn}$$

zugeschlagen werden müßten, so hätte er zwar an jedem Einzelauftrag einen größeren als den angenommenen Gewinn gehabt, aber sein Betrieb wäre unter diesen Umständen auf dem absteigenden Ast; d. h. wenn er sich nicht gemäß dem Gesamtergebnis im nächsten Jahre kalkulatorisch umstellte, so würde er wesentlich gegenüber anderen Betrieben, die bereits frühzeitig den Gemeinkostenveränderungen Rechnung getragen haben, konkurrenzunfähig werden.

Stellt man sich nun vor, daß bei einer Submission dieser Betrieb mit anderen konkurriert, die in der Kalkulation einen Unkostensatz anwenden, der den Kostenverhältnissen des betreffenden Rechnungsabschnittes besser entspricht, so wird deutlich, daß aus dieser grundsätzlichen Schwierigkeit der Zuschlagsrechnung manche Preisunterschiede zu erklären sind. Scheinbar rechnet jeder Betrieb exakt, indem er die Einzelkosten genau ermittelt und einen Unkostensatz anwendet, der auf einem Zahlenergebnis seines Betriebes beruht. Tatsächlich sind jedoch die Preisunterschiede keine Kostenunterschiede, da die Kosten des einen Betriebes nicht richtig gemessen sind. Wenn auch die Veränderungen des Verhältnisses von Zuschlagsgrundlage und Zuschlagssatz in dem gewählten Beispiel besonders kraß angenommen sind, so geht man doch nicht fehl in der Behauptung, daß derartige Veränderungen häufig vorkommen und daß ihre unterschiedliche Berücksichtigung in der Kalkulation erhebliche Preisdifferenzen erklären. Da die Schwierigkeit, den Unkostensatz richtig zu bemessen, der Zuschlagsrechnung eigentümlich ist, können die dadurch bedingten Fehler der Kostenmessung nur innerhalb gewisser Grenzen vermieden werden.

Die zweite Schwierigkeit, unter der die Zuschlagskalkulation leidet, ist die wechselnde Kostenzusammensetzung, welche die Einzelkosten gegenüber den Jahressummen für Material und Lohn auf-

weisen. Voraussetzung für die Richtigkeit der Zuschlagsrechnung ist, daß man eine Zuschlagsgrundlage findet, die einen zuverlässigen Maßstab für die Verteilung der Gemeinkosten darstellt, in dem Sinne, daß einem Steigen und Fallen der Einzelkosten, die als Zuschlagsgrundlage dienen, ein paralleles Steigen und Fallen der Gemeinkosten entspricht. Wenn wir also bei folgendem Beispiel einer Einzelkalkulation, das sich auf den oben angeführten Jahressummen für Material, Lohn und Unkosten aufbaut und den Lohn als Maßstab für die Messung der Gemeinkosten nimmt,

Material	RM. 100.—
Lohn	RM. 80.—
Gemeinkosten 100 % auf Lohn	RM. 80.—
Selbstkosten	RM. 260.—

bei einem 100%igen Zuschlag RM. 80.— Gemeinkosten erhalten, so ist damit vorausgesetzt, daß Lohn- und Gemeinkostenentstehung proportional verlaufen. Diese Voraussetzung wird praktisch jedoch nur in den seltensten Fällen zutreffen, da ein Teil der Gemeinkosten mit den Materialkosten in Verbindung steht, während ein anderer Teil gänzlich unabhängig sowohl vom Material als auch vom Lohn verläuft, vielmehr durch die Tatsache des Betriebsablaufes überhaupt verursacht wird. Berechnet man nun die Gemeinkosten ausschließlich auf Lohn, so werden die Produkte mit hohen Lohnkosten auch mit hohen Gemeinkosten belastet, während geringe Lohnkosten nur einen kleinen Gemeinkostenanteil zu tragen haben, gleichgültig ob die tatsächlichen Verhältnisse diesem Kostenbild entsprechen oder nicht. Wenn wir uns demgegenüber vor Augen halten, daß sich in unseren Jahresgesamtkosten Material- und Lohnkosten wie 1 : 1 (10 000 : 10 000) verhalten, in unserem Beispiel dagegen wie 10 : 8 (100 : 80), so wird deutlich, daß die mit dem Material zusammenhängenden Gemeinkosten bei einem Zuschlag auf Lohn nicht in der richtigen Weise berücksichtigt werden. Umgekehrt werden bei einer Verrechnung auf Material die lohnbedingten Gemeinkosten nicht in einem der tastächlichen Kostengestaltung entsprechenden Verhältnis verteilt. Die Verrechnung sämtlicher Gemeinkosten in einem einzigen Zuschlag muß also notwendigerweise ungenau sein, da sie mit Durchschnittssätzen rechnet, die zwar für das Jahr im ganzen zu einer vollständigen Gemeinkostendeckung führen können, die aber einzelne Produkte zu stark, andere wiederum zu gering belasten.

Man könnte nun meinen, das Ziel der Zuschlagskalkulation sei schon dann erreicht, wenn sämtliche Zuschlagskosten (Gemeinkosten) im Laufe des Jahres in der Gesamtheit der Erlöse für die einzelnen Produkte dem Betriebe zurückerstattet werden, gleichgültig ob die Einzelkalkulation dem tatsächlichen Kostenentfall gerecht wird

oder nicht. Daß diese Zielsetzung der Zuschlagskalkulation nicht genügen kann, wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Betrieb für diejenigen Produkte, die bei der Gemeinkostenverteilung zu hoch belastet werden, gegenüber anderen Betrieben, die eine genauere Kalkulation vornehmen, konkurrenzunfähig wird, während er andere Erzeugnisse, die er dementsprechend zu niedrig kalkuliert hat, besonders leicht absetzen kann. Durch eine schematische Verteilung der Gemeinkosten wird sich also die Umsatzzusammensetzung verändern und damit am Ende des Jahres ein Rest ungedeckter Gemeinkosten übrigbleiben, der einen Teil eines Gewinnes aufzehrt.

Eine ideale Zuschlagsgrundlage wird sich nie finden lassen — eine Zuschlagsgrundlage also, deren Verlauf in der Einzelkalkulation dem Gemeinkostenverlauf vollkommen proportional ist —, da die Gemeinkosten sich aus vielen verschiedenartigen Kostengruppen zusammensetzen, die teils der Bewegung bestimmter Einzelkosten folgen, teils aber von der Höhe der Einzelkosten überhaupt unabhängig sind. Je genauer die Zuschlagskalkulation sein soll, um so mehr muß sie den verschiedenen Einzelkosten die ihnen entsprechenden Gemeinkosten zuordnen und sie in der Einzelkalkulation jeweils mit einem besonderen Zuschlag verrechnen. Einer weitgehenden Verfeinerung der Zuschlagskalkulation ist jedoch eine Grenze dadurch gesetzt, daß die größere Genauigkeit der Stückkostenberechnung nicht durch eine Erhöhung der Kalkulationskosten, also der Zeit, die auf die Kalkulation verwendet wird, wieder unwirksam gemacht werden darf. Jede Verfeinerung ist mit dem Grundsatz der einfachen Rechnung in Einklang zu bringen. Die Genauigkeit der Zuschlagskalkulation kann man außer durch eine Vermehrung der Zuschlagssätze auch dadurch fördern, daß man denjenigen Teil der Gemeinkosten, der nur wegen der Schwierigkeit und Kostspieligkeit der Verrechnung den Einzelprodukten nicht direkt zugemessen wird, gering hält und möglichst viele dieser Kosten noch als Einzelkosten aufführt.

Die Verfeinerung der Zuschlagskalkulation verläuft also in doppelter Richtung: erstens in einer weiteren Zuordnung von Gemeinkosten zu den ihnen entsprechenden Einzelkosten und zweitens in einer rechnerischen Umwandlung von Gemeinkosten in Einzelkosten.

Wie sehr die Wahl der Zuschlagsgrundlage und das Maß der Verfeinerung das Ergebnis der Kalkulation, also den Selbstkostenpreis beeinflussen, wird am besten deutlich, wenn wir ein bestimmtes Zahlenbeispiel für alle üblichen Formen der Zuschlagskalkulation durchrechnen.

Ein Schreinereibetrieb mit 6 Gehilfen und einem nebenamtlichen Angestellten[31] habe folgende Gemeinkosten:

[31] Nach Druckschrift Nr. 6 des Landesverbands bayr. Schreinermeister, Nürnberg.

A. Beschaffung und Erhaltung der Geschäftsräume

1. Mietwert von Werkstatt, Lager und Büro	1 600.—	
2. Unterhaltung dieser Räume	50.—	
3. Reinigung	50.—	
4. Beleuchtungen und Heizung	145.—	1 845.—

B. Verzinsung des Anlage- und Betriebskapitals

1. Wert von Geräten	500.—	
2. Wert von Werkzeugen	1 500.—	
3. Wert von Maschinen	7 000.—	
4. Wert von Rohstoffen, Halbfabrikaten und fertigen Waren	1 500.—	
5. Kapital zur Deckung laufender Ausgaben	1 000.—	
6. Durchschnittliches Jahresguthaben bei Kunden	800.—	
Verzinsung zu 6 % von	12 300.—	738.—

C. Abschreibungen

1. Auf Geräte 8 % von RM. 500.—	40.—	
2. Auf Werkzeuge 15 % von RM. 1500.—	225.—	
3. Auf Maschinen 6 % von RM. 7000.—	420.—	
4. Auf Vorräte 6 % von RM. 2000.—	120.—	805.—

D. Instandhaltung von Maschinen, Werkzeugen und Geräten (einschließlich der im eigenen Betrieb ausgeführten Reparaturen)

1. Maschinenreparaturen	105.—	
2. Maschinenreinigung	65.—	
3. Instandhaltung der Werkzeuge	130.—	300.—

E. Betriebskosten von Maschinen

Elektrischer Strom (Maschinenkosten nicht besonders berechnet)	327.—	327.—

F. Verbrauchsstoffe

1. Schmieröl	120.—	
2. Petroleum	5.—	
3. Fette und Säure	15.—	
4. Wasser	10.—	
5. Putzwolle, Glaspapier, Schmirgelleinen	60.—	
6. Feilenhefte, Hammerstiele	30.—	
7. Nägel	140.—	
8. Leim	500.—	880.—

G. Geschäftsleitung

Tätigkeit des Meisters (Aufsicht, Geschäftseinteilung, Einholung von Aufträgen)	2 256.—	2 256.—
Übertrag		7 151.—

Übertrag . . .		7 151.—

H. Indirekte Löhne

1. Aufwand für Buchhaltung	500.—	
2. Weihnachtsgeschenke	50.—	
3. Instandhaltung des Lagers	395.—	
4. Urlaub	255.—	1 200.—

I. Bürokosten

1. Geschäftsbücher	15.—	
2. Briefbogen, Umschläge	15.—	
3. Rechnungsformulare, Frachtbriefe	5.—	
4. Schreib- und Zeichenmaterial	35.—	
5. Formulare aller Art	5.—	
6. Drucksachen, Anzeigen	30.—	
7. Fernsprechgebühren, Telegrammkosten	126.—	
8. Briefmarken	23.—	254.—

K. Lehrlingsgelder

1. Wochengeld für jüngere Lehrlinge	—.—	
2. Geschenke	—.—	
3. Schulgeld, wenn vom Arbeitgeber zu bezahlen	—.—	—.—

L. Steuern

Gewerbesteuern	423.—	423.—

M. Soziale Lasten.

1. Krankenversicherung	284.—	
2. Invalidenversicherung	218.—	
3. Erwerbslosenversicherung	196.—	
4. Angestelltenversicherung	—.—	
5. Berufsgenossenschaft	56.—	754.—

N. Freiwillige Versicherungen

1. Feuerversicherung	19.50	
2. Haftpflichtversicherung	65.20	
3. Diebstahl- und Einbruchversicherung	6.30	
4. Unfallversicherung des Meisters	9.—	100.—

O. Verluste

1. Bei Kunden	50.—	
2. Mahn- und Klageverfahren	—.—	
3. Ausgaben für Auskunft	10.—	
4. Zinsverluste bei bar hinterlegten Kautionen	—.—	
5. Zinsverluste durch Hinauszögerung der Endabrechnung bei Bauten	30.—	
6. Unberechtigter Abzug bei Rechnungen	10.—	
7. Unberechtigte Nacharbeiten	—.—	
8. Abhandenkommen von Material, Werkzeugen usw.	20.—	120.—
Übertrag . . .		10 002.—

Übertrag . . .		10 002.—

P. Verschiedenes

1. Fachzeitschriften	30.—	
2. Besuch von Fachausstellungen	50.—	
3. Innungsbeitrag	20.—	
4. Handwerkskammerbeitrag	15.—	
5. Reisekosten	150.—	
6. Verbandskosten	5.—	
7. Packmaterial	—.—	
8. Trinkgelder	5.—	
9. Bauschilder	15.—	290.—
Gesamtsumme der Gemeinkosten . . .		10292.—

Die Summe der Materialkosten betrage RM. 12 500.—. Die Summe der direkten Löhne betrage RM. 12 212.—. In diesem Betrieb sei zu kalkulieren ein Kleiderschrank in geflammter Birke, innen Gabon mattiert, 200 cm breit, im mittleren Teil unten zwei Schubladen und eine Glastür, rechts und links volle Türen mit einem Fach und Messingstange [32].

Material:

Fichtenholz 2 qm 20 mm	RM. 4.—	
Sperrholz 8,6 qm 20 mm à 9.—	RM. 77.40	
Sperrholz 2,6 qm 12 mm à 6.—	RM. 15.60	
Sperrholz 5 qm 8 mm à 5.—	RM. 25.—	
Gabon massiv 12 qm 20 mm	RM. 6.—	
Birke massiv	RM. 6.—	
Furnier Birke 7,40 qm à 2.—	RM. 14.80	
Furnier Gabon 16 qm à —.30	RM. 4.80	RM. 153.60

Zubehör:

Kristallglas	RM. 15.—	
Beschläge	RM. 4.—	
5 Schloßhülsen	RM. 1.—	
Klavierband 4,70 à 1.50	RM. 7.05	
2 Garnituren Schrankbeschläge	RM. 3.—	
2 Messingstangen mit Hülsen	RM. 2.50	
2 Knöpfe poliert	RM. 1.50	
Bildhauer	RM. 3.—	RM. 37.05

Lohn:

Zuschneiden 8 Stunden à 1.—	RM. 8.—	
Bankarbeit 220 Stunden à 0.95	RM.209.—	
Polieren 50 Stunden à 0.95	RM. 47.50	RM. 264.50

[32] Entnommen aus „Bayrische Schreinerzeitung", Augsburg, vom 11. September 1926.

Der Maßstab Lohn

Für die Verrechnung auf Lohn ergibt sich ein Prozentsatz von 84 % durch folgende Rechnung:

$$\text{Gemeinkostenzuschlag} = \frac{\text{Gemeinkostenbetrag (Jahressumme)} \times 100}{\text{Zuschlagsgrundlage (Jahressumme)}}$$

$$= \frac{10\,292 \times 100}{12\,212} = 84\,\%.$$

Kostenberechnung des Schrankes mit Gemeinkostenzuschlag auf Lohn:

Materialkosten wie oben (153.60 + 37.05)	RM. 190.65
Lohnkosten wie oben	RM. 264.50
Gemeinkosten 84 % auf Lohn	RM. 221.60
Selbstkosten	RM. 676.75

Überlegen wir uns nun, ob die Verrechnung auf Lohn mit der tatsächlichen Kostengestaltung übereinstimmt, so können wir das Verhältnis der Einzelkosten im Vergleich zum Jahresdurchschnitt als Maßstab heranziehen. Dabei zeigt sich, daß die Lohnkosten ungefähr ein Drittel mehr betragen als die Materialkosten, während sie im Jahresdurchschnitt ungefähr gleich hoch sind. Der Zuschlag der Gemeinkosten auf Lohn ergibt demnach einen relativ hohen Unkostenbetrag. Kalkulatorisch wäre das nur dann gerechtfertigt, wenn die Löhne allein oder doch überwiegend Ursache der Gemeinkostenentstehung wären. In unserem Betrieb ist das jedoch, wie in der Gemeinkostenaufteilung S. 150 ff. gezeigt wird, nicht der Fall; vielmehr sind nur etwa 4000 RM. von 10 000 RM. in unmittelbare Beziehung zu den Lohnkosten zu bringen. Der Zuschlag der gesamten Gemeinkosten auf Lohn muß demnach bei allen Produkten mit überdurchschnittlichen Lohnkosten, also auch für unseren Schrank, einen zu hohen Gemeinkostenbetrag und damit eine zu hohe Selbstkostensumme ergeben.

Der Maßstab Material

Für die Berechnung auf Material ergibt sich ein Prozentsatz von 82 %.

$$\text{Gemeinkostenzuschlag} = \frac{10\,292 \times 100}{12\,500} = 82\,\%.$$

Kostenberechnung des Schrankes mit Gemeinkostenzuschlag auf Material:

Material wie oben	RM. 190.65
Lohn wie oben	RM. 264.50
Gemeinkosten 82 % auf Material	RM. 156.60
Selbstkosten	RM. 611.75

Gegen diese Art der Berechnung sind die gleichen grundsätzlichen Einwendungen zu machen wie gegen die Wahl der Zuschlagsgrundlage Lohn. Wir sehen, daß der Schrank mit erheblich niedrigeren rechnerischen Selbstkosten herauskommt als im vorhergehenden Beispiel. Warum dieser Unterschied? Wir müssen zur Beantwortung dieser Frage auch hier wieder das Verhältnis von Material und Lohn im Jahresdurchschnitt und bei unserer Schrankkalkulation gegenüberstellen. Die Tatsache, daß die Materialkosten mit rund $^2/_3$ der Lohnkosten wesentlich hinter dem Durchschnittsverhältnis von 1 : 1 zurückbleiben, bedingt, daß bei einer Gemeinkostenverrechnung auf Material ein erheblich geringerer Betrag erscheint als bei der Verrechnung auf Lohn. Bei der Zuschlagsgrundlage Material wird der Schrank mit einem zu geringen Gemeinkostenanteil belastet, während die Zuschlagsgrundlage Lohn eine zu hohe Gemeinkostensumme ergibt.

Der Maßstab Material birgt aber noch eine andere Fehlerquelle in sich, die dem Lohn nicht in gleichem Maße anhaftet. Während der Lohn in normalen Zeiten eine gewisse Stetigkeit zeigt, ist der Preis vieler Materialien ständigen Schwankungen nach unten wie nach oben unterworfen. Bei Verwendung des Materials als Zuschlagsgrundlage werden diese Schwankungen, die in gar keiner Beziehung zu dem Gemeinkostenverlauf stehen, auch auf die Gemeinkosten der Einzelkalkulation übertragen. Diese Tatsache, zu der noch die andere und ähnliche treten, daß der Wert des Materials von Auftrag zu Auftrag verschieden ist, ohne daß darum der Gemeinkostenanteil eines Erzeugnisses davon in gleichem Maße berührt zu werden braucht, hat dazu geführt, die Zuschlagsgrundlage Material für die gewerbliche Stückkostenberechnung zu verwerfen. Sie bringt neben den unvermeidbaren Unsicherheitsfaktoren noch völlig neue in die Kalkulation, die deren Ergebnisse mit Bezug auf ihre Richtigkeit ungünstig beeinflussen.

Der Maßstab Summe von Lohn und Material

Für die Berechnung auf die Summe von Lohn und Material ergibt sich ein Prozentsatz von 42 %:

$$\text{Gemeinkostenzuschlag} = \frac{10\,292 \times 100}{24\,712} = 42\ \%.$$

Kostenberechnung des Schrankes mit Gemeinkostenzuschlag auf die Summe von Lohn und Material:

Material wie oben	RM. 190.65
Lohn wie oben	RM. 264.60
Gemeinkosten 42 % auf Lohn und Material	RM. 191.20
Selbstkosten	RM. 646.35

Diese Form der Gemeinkostenverrechnung ergibt einen Selbstkostenbetrag, der zwischen den Summen liegt, die wir bei der Verrechnung auf Lohn und Material erhielten. Die Unterschiede in dem Verhältnis von Material und Lohn gegenüber dem Jahresdurchschnitt, die sich in unserem Kalkulationsbeispiel zeigen, gleichen sich bei der Verrechnung auf die Summe dieser Einzelkosten aus. Wir können also von dem Ergebnis dieser Rechnung annehmen, daß es der tatsächlichen Kostengestaltung besser gerecht wird als die Verrechnung der Gemeinkosten allein auf Lohn oder allein auf Material. Trotzdem lassen sich auch gegen diese Zuschlagsgrundlage einige Einwände erheben. Die Gemeinkostenentstehung verändert sich nicht gleichmäßig mit der Summe der Material- und Lohnkosten, vielmehr steigen und fallen einige nur entsprechend dem Materialverbrauch, andere folgen der Bewegung der Lohnkosten und bei einer weiteren Gruppe läßt sich überhaupt kein Zusammenhang mit den Veränderungen der Einzelkosten nachweisen. Verteilt man die gesamten Gemeinkosten in einem Zuschlag auf die Summe der Einzelkosten, so bleibt dieser Unterschied ihrer Bewegungsrichtung unberücksichtigt. Zeigt beispielsweise ein Werkstück hohe Materialkosten, da es aus wertvollen Hölzern hergestellt ist, so ergibt der Gemeinkostenzuschlag auf Material und Lohn einen höheren Selbstkostenbetrag, als es der Vermehrung der Gemeinkosten durch die Verwendung wertvoller Materialien entspricht. Umgekehrt wird die Gesamtsumme zu niedrig, wenn die Materialkosten sehr gering sind und daher die Zuschlagsgrundlage für die Gemeinkostenverrechnung zu klein ist. Ebenso führen die Schwankungen der Materialpreise zu Selbstkostenveränderungen, die nur rechnerisch und nicht tatsächlich bedingt sind. Auch die Veränderungen der Lohnkosten bewirken bei der Verrechnung auf Material und Lohn Schwankungen der Selbstkosten, die nicht der tatsächlichen Gemeinkostenbewegung entsprechen.

Zusammenfassend können wir also zu den drei Grundformen der Unkostenverrechnung sagen, daß keine von ihnen der Voraussetzung einer guten Zuschlagskalkulation, einer möglichst weitgehenden Proportionalität nämlich von Zuschlagsgrundlage und Zuschlagskosten, genügt. Der Zuschlag auf die Summe von Material und Lohn gleicht zwar die mangelnde Proportionalität der Gemeinkosten mit den Lohnkosten allein oder den Materialkosten allein bis zu einem gewissen Grade aus; aber trotzdem bleibt die Tatsache bestehen, daß in keiner der drei Grundformen die verschiedene Bewegung der Gemeinkosten, teils mit den Lohnkosten, teils mit den Materialkosten und teils unabhängig von beiden, berücksichtigt wird.

Aus der verschiedenartigen Bewegung der Gemeinkosten ergibt sich die Notwendigkeit einer Verfeinerung in der Richtung, daß man die Gemeinkosten entsprechend aufteilt und gesondert auf die ihnen proportional verlaufenden Einzelkosten verrechnet. Wenn wir die

obige Gemeinkostenaufstellung unter diesem Gesichtspunkt ansehen, so können wir einzelne Kosten ohne weiteres den Materialkosten zuordnen, wie beispielsweise die Kosten der Lagerhaltung, andere den Lohnkosten, wie die sozialen Lasten, und wieder andere erkennen wir sofort als unabhängig von diesen beiden Einzelkostengruppen, wie z. B. die Bürokosten. Aber nicht bei allen Kosten wird uns diese Zuordnung sofort gelingen; vielmehr werden wir manche Kosten aufteilen müssen, weil sie mit allen drei Gruppen zusammenhängen und bei einer Reihe von Kosten Überlegungen anzustellen haben, mit welcher Gruppe die größte Verwandtschaft besteht und welcher sie daher am zweckmäßigsten zuzuteilen sind. Wir wollen die drei Gruppen, die wir jetzt im Hinblick auf eine Verfeinerung der Zuschlagsrechnung bilden, als materialbedingte, lohnbedingte und betriebsbedingte Gemeinkosten bezeichnen, und unter materialbedingten Gemeinkosten alle diejenigen verstehen, die mit dem Materialverbrauch und der Materiallagerung zusammenhängen, unter lohn-

Materialbedingt		Lohnbedingt		Betriebsbedingt	
	RM.		RM.		RM.
Lagermiete . . .	600.—	Werkstattmiete . .	800.—	Büromiete	200.—
Unterhaltung, Reinigung, Einrichtung, Heizung .	90.—	Unterhaltung, Reinigung, Beleuchtung, Heizung . .	125.—	Unterhaltung, Reinigung, Beleuchtung, Heizung	30.—
Verzinsung 6% von 1500.—	90.—	Verzinsung 6% von 9000.— (7000 + 1500 + 500)	540.—	Verzinsung 6% von 1800.— . . .	108.—
Abschreibung 6% von 2000.— . .	120.—	Abschreibung auf Maschinen 7% von 7000.—	420.—	Geschäftsleitung .	2256.—
Verbrauchsstoffe .	700.—	Abschreibung auf Werkzeuge 15% von 1500.—	225.—	Aufwand für Buchhaltung	500.—
Instandhaltung des Lagers	245.—	Abschreibung auf Geräte 8% von 800.—	40.—	Bürokosten	254.—
	1 845.—	Instandhaltung, Reparaturen und Reinigung (170 + 130)	300.—	Steuern	423.—
		Betriebskosten (Strom)	327.—	Feuer- und Einbruchversicherung . .	26.—
		Verbrauchsstoffe (130 + 50) . . .	180.—	Verluste	120.—
		Weihnachtsgeschenke und Urlaub . .	305.—	Verschiedenes . . .	290.—
		Vorrichtungsarbeiten an der Maschine .	150.—		4207.—
		Soziale Lasten . .	754.—		
		Haftpflichtversicherung, Unfallversicherung	74.—		
			4240.—		

bedingten diejenigen, die durch die Schaffung und Unterhaltung der Arbeitsplätze, sowie durch die Tätigkeit der Arbeitskräfte an ihnen entstehen, und als betriebsbedingte schließlich alle Kosten, die auf die Verkaufs- und Verwaltungstätigkeit zurückzuführen sind.

Wir gehen nun die Gemeinkosten der Reihe nach durch und gruppieren sie nach diesem Einteilungsgesichtspunkt [33]. Den Mietwert von Werkstatt, Lager und Büro von 1600 RM. müssen wir aufteilen, und zwar rechnen wir 600 RM. als Lagermiete zu den materialbedingten Gemeinkosten, 800 RM. als Werkstattmiete zu den lohnbedingten und 200 RM. als Büromiete zu den betriebsbedingten. In einem entsprechenden Verhältnis verteilen wir auch die Kosten der Unterhaltung, Reinigung, Beleuchtung und Heizung mit 90 RM. materialbedingt, 125 RM. lohnbedingt und 200 RM. betriebsbedingt. Die Verzinsung des Wertes von Maschinen, Werkzeugen und Geräten rechnet zu der Gruppe der lohnbedingten Kosten, die Verzinsung des Lagers zu den materialbedingten und die Verzinsung des Kapitals zur Deckung der laufenden Unkosten sowie die Verzinsung des durchschnittlichen Jahresguthabens bei Kunden zu den betriebsbedingten Gemeinkosten. Ebenso verteilen sich die Abschreibungen auf die erste und zweite Gruppe. Die Instandhaltungskosten der Maschinen, Werkzeuge und Geräte, sowie die Betriebskosten der Maschinen ordnen sich ohne weiteres den lohnbedingten Gemeinkosten zu. Die Verbrauchsstoffe können nur zum Teil als materialbedingt bezeichnet werden, und zwar nur die Positionen Leim, Nägel und Putzwolle usw., während die übrigen Verbrauchsstoffe zu den lohnbedingten Gemeinkosten gehören, da sie entweder durch die Maschinenbenutzung oder durch die Werkzeugabnutzung beansprucht werden. 700 RM. verrechnen wir also unter der ersten Gruppe, 130 RM. als Maschinenverbrauchsstoffe und 50 RM. als Werkzeugverbrauch unter der zweiten Gruppe. Die Kosten der Geschäftsleitung gehören zur Gruppe der betriebsbedingten Gemeinkosten. Die indirekten Löhne müssen wiederum aufgeteilt werden; und zwar ordnen wir den Aufwand für Buchhaltung der dritten Gruppe zu, die Kosten der Lagerinstandhaltung der ersten Gruppe und die übrigen Gemeinkostenlöhne der zweiten Gruppe. Im Hinblick auf eine später vorzunehmende weitere Gliederung der lohnbedingten Gemeinkosten führen wir die Weihnachtsgeschenke usw. und die Vorrichtungsarbeiten an Maschinen getrennt auf. Die Bürokosten und die Steuern rechnen zur Gruppe der betriebsbedingten Gemeinkosten. Als lohnbedingt sind ohne weiteres die sozialen Lasten zu bezeichnen. Von den freiwilligen Versicherungen ordnen wir die Haftpflichtversicherung und die Unfallversicherung der zweiten Gruppe zu, während wir die Feuerversicherung, sowie die Diebstahl- und Einbruch-

[33] Vgl. Tabelle S. 156.

versicherung zu den betriebsbedingten Gemeinkosten zählen. Die Verluste und die unter der Position „Verschiedenes“ aufgeführten Gemeinkosten rechnen wir ebenfalls zur letzten Gruppe.

Diese Aufteilung der Gemeinkosten ermöglicht es uns, die materialbedingten Gemeinkosten nur auf die Materialkosten und die lohnbedingten Gemeinkosten nur auf die Lohnkosten des Einzelprodukts zu verrechnen. Auf diese Weise wird die Ungenauigkeit der Stückkalkulation bei einem einzigen Zuschlagssatz, die darauf beruht, daß das Verhältnis von Material und Lohn fast bei jedem Produkt ein anderes ist und sich nur selten mit dem Jahresdurchschnitt deckt, beseitigt. Jedes Produkt wird mit den materialbedingten Gemeinkosten entsprechend seinem Materialverbrauch und mit den lohnbedingten Gemeinkosten entsprechend seinen Lohnkosten belastet. Die betriebsbedingten Gemeinkosten, für die es eine derartige parallel verlaufende Zuschlagsgrundlage nicht gibt, muß man auf irgendeine Weise auf die Einzelkosten verrechnen. Der Anteil an diesen Kosten, den das einzelne Produkt zu tragen hat, richtet sich nach dem Beschäftigungsgrad des Betriebes, als dessen Ausdruck man den Jahresverbrauch an Material und Löhnen betrachten kann. Wir verrechnen daher diese Gemeinkosten auf die Summe von Material und Lohn.

An dem Beispiel unserer Schrankkalkulation wollen wir nun wieder verfolgen, wie sich die Kosten bei dieser Kalkulationsverfeinerung verändern. Für die Berechnung der materialbedingten Gemeinkosten auf Material ergibt sich ein Prozentsatz von 15 %, für die der lohnbedingten Gemeinkosten auf Lohn 35 % und für die betriebsbedingten Gemeinkosten auf Material und Lohn von 17 %.

$$\text{Gemeinkostenzuschlag auf Material} = \frac{1845 \times 100}{12\,500} = 15\,\%$$

$$\text{Gemeinkostenzuschlag auf Lohn} = \frac{4240 \times 100}{12\,212} = 35\,\%$$

$$\text{Gemeinkostenzuschlag auf Material und Lohn} = \frac{4207 \times 100}{24\,712} = 17\,\%.$$

Kostenberechnung des Schrankes mit getrennter Verrechnung der material- und lohnbedingten Gemeinkosten:

Material wie oben	RM. 190.65
15 % auf Material	RM. 28.65
Lohn wie oben	RM. 264.50
35 % auf Lohn	RM. 92.75
Betriebsbedingte Gemeinkosten 17 % auf Material u. Lohn	RM. 77.35
Selbstkosten	RM. 653.90

Wir erhalten eine größere Summe als bei der Verrechnung der gesamten Gemeinkosten auf Material und Lohn. Das erklärt sich dadurch, daß der Schrank verhältnismäßig hohe Lohnkosten aufweist und daher die besondere Verrechnung der lohnbedingten Gemeinkosten einen entsprechend höheren Gemeinkostenbetrag ergeben muß. Kalkulatorisch ist dieser Betrag richtiger als der vorher errechnete; denn ein Produkt soll im Verhältnis seiner Lohnkosten an den lohnbedingten Gemeinkosten beteiligt werden.

Umwandlung von Gemeinkosten in Einzelkosten

Eine weitere Verfeinerungsmöglichkeit der Zuschlagskalkulation liegt darin, daß man danach strebt, aus den Gemeinkosten einige Kosten auszugliedern und dem einzelnen Produkt direkt zuzurechnen, d. h. also, daß man versucht, die durch die Art der Verrechnung gezogene Grenze zwischen Einzel- und Gemeinkosten zugunsten der Einzelkosten zu verschieben. Eine Verfeinerung bedeutet dies insofern, als jedes Produkt bei einer Reihe weiterer Kosten genau den Betrag zu tragen hat, der durch seine Herstellung verursacht wird, statt des Durchschnittsbetrages, der sich bei der Verrechnung unter den Gemeinkosten ergibt und die Produkte teils zu hoch und teils zu gering mit diesen Kosten belastet. Die direkte Verrechnung einzelner Kosten, die bisher als Gemeinkosten behandelt wurden, bedeutet allerdings keine Verfeinerung der eigentlichen Zuschlagskalkulation, sondern eine Einschränkung ihres Anwendungsbereichs und damit eine Verringerung ihrer Fehlerquellen.

Eine Umwandlung von Gemeinkosten in Einzelkosten ist bei unserem Schreinerbetrieb nur für einzelne Verbrauchsstoffe möglich, und zwar für Leim, Nägel, Politur usw. Wir rechnen diese also unter die Materialkosten. Dadurch verändert sich sowohl die Jahresmaterialsumme als auch die Summe der materialbedingten Gemeinkosten um den entsprechenden Betrag, so daß wir den Zuschlagssatz der materialbedingten Gemeinkosten auf Material neu errechnen müssen:

$$\text{Gemeinkostenzuschlag auf Material} = \frac{1143\ (1843-700) \times 100}{13\,200\ (12\,500+700)} = 9\ \%$$

Der Zuschlagssatz auf Lohn bleibt unverändert, während der Zuschlagssatz der betriebsbedingten Gemeinkosten auf die Summe von Material und Lohn etwas geringer wird, da diese Summe um die zu Einzelkosten umgewandelten Verbrauchsstoffe vermehrt ist.

Sehen wir nun, wie hoch sich die Kosten unseres Schrankes nach Vornahme dieser weiteren Verfeinerung errechnen:

Kostenberechnung des Schrankes mit direkter Verrechnung einzelner Verbrauchsstoffe:

Material wie oben	RM. 190.65	
Leim 15 Pfd. à 0.70	RM. 10.50	
Schrauben und Nägel	RM. 2.—	
Politur und Mattierung	RM. 8.—	
Gesamtmaterial	RM. 211.15	
9 % auf Material	RM. 18.99	RM. 230.14
Lohn wie oben		RM. 264.50
35 % auf Lohn		RM. 92.75
Betriebsbedingte Gemeinkosten 16 % auf Material u. Lohn		RM. 79.20
Selbstkosten		RM. 666.59

Die Summe, die sich bei dieser Rechnung ergibt, ist wiederum höher als die zuletzt errechnete. Demnach ist der Verbrauch der ausgesonderten Hilfsstoffe bei unserem Schrank größer als der Betrag, der bei ihrer Verrechnung unter den Gemeinkosten herauskommt. Die Verfeinerung der Kalkulation führt also zu einer weiteren Erhöhung der errechneten Selbstkosten. Die Gesamtmaterialkosten (Materialkosten + materialbedingte Gemeinkosten) im Betrage von RM. 230.14 können wir nunmehr als unbedingt richtig, d. h. als tatsächlich gegeben ansehen. Eine weitere Verfeinerung ist jetzt nur noch bei den Lohnkosten möglich.

Besondere Verrechnung der Maschinenkosten

Wenn wir uns die Zusammensetzung der Lohnkosten auf S. 152 ansehen und sie den lohnbedingten Gemeinkosten gegenüberstellen, so zeigt sich bei näherer Betrachtung, daß nicht alle Arbeiten gleichmäßig mit Gemeinkosten verbunden sind. Die reine Handarbeit, wie beispielsweise die Bankarbeit und das Polieren, bedingt nur geringe Gemeinkosten, während die Arbeiten an der Maschine eine ganze Reihe allgemeiner Kosten verursachen. Die Verrechnung der lohnbedingten Gemeinkosten in einem einzigen Zuschlag auf die gesamten direkten Löhne enthält also prinzipiell die gleiche Fehlerquelle wie die Verrechnung sämtlicher Gemeinkosten auf eine einzige Zuschlagsgrundlage. Es wird nämlich ein durchschnittliches Verhältnis von Handarbeits- und Maschinenlohnstunden vorausgesetzt, das mit der Zusammensetzung der Lohnkosten bei den einzelnen Erzeugnissen nur selten übereinstimmt. Auf diese Weise müssen Produkte, die überwiegend mit Handarbeit hergestellt werden, an den Maschinenkosten in einem Umfang teilnehmen, der durch die geringe Beanspruchung der Maschinen nicht gerechtfertigt ist; diejenigen Produkte dagegen, bei denen die Maschinenlohnstunden über dem Jahresdurchschnitt liegen, werden nicht im entsprechenden

Maß an den Maschinenkosten beteiligt. Diese Fehlerquelle der Stückkostenberechnung kann man ausschalten, wenn man die Maschinenkosten von den übrigen lohnbedingten Gemeinkosten trennt und sie in einem besonderen Zuschlag nur auf die Maschinenlohnstunden verrechnet.

Untersuchen wir nun, welche Gemeinkosten unserer zweiten Gruppe mit der Beanspruchung der Maschinen in Verbindung gebracht werden können. Wir müssen zu diesem Zweck einige Positionen noch weiter unterteilen. Den Mietanteil des Maschinenraumes wollen wir mit 600 RM. in Ansatz bringen und dementsprechend für seine Unterhaltung, Reinigung usw. 100 RM. annehmen. Die Verzinsung und Abschreibungen für die Maschinen ergibt sich ohne weiteres mit je 6 % auf den Maschinenwert von 7000 RM. Von den Werkzeugen im Werte von 1500 RM. rechnen wir 800 RM. als Maschinenwerkzeuge, die mit 6 % zu verzinsen und mit 15 % abzuschreiben sind. Als Betriebskosten der Maschinen sind 327 RM. angegeben. Von den Verbrauchsstoffen entfallen auf die Maschinen 130 RM. und von den indirekten Löhnen als Vorrichtungsarbeiten an den Maschinen 150 RM. Schließlich sind noch die Reparatur- und Reinigungskosten mit 170 RM. und als Versicherungsanteil 50 RM. hinzuzurechnen. So ergibt sich also folgende Aufstellung:

Berechnung des Maschinenkostenzuschlages

Mietanteil des Maschinenraumes	RM.	600.—
Anteil an der Unterhaltung, Reinigung usw.	RM.	100.—
Verzinsung des Maschinenwertes 6 % von 7000.— . .	RM.	420.—
Abschreibungen auf die Maschinen 6 % von 7000.—	RM.	420.—
Verzinsung der Maschinenwerkzeuge 6 % von 800.—	RM.	48.—
Abschreibungen auf Maschinenwerkzeuge 15 % von 800.—	RM.	120.—
Betriebskosten der Maschinen	RM.	327.—
Verbrauchsstoffe für die Maschinen	RM.	130.—
Maschinenreparatur und -reinigung	RM.	170.—
Vorrichtungsarbeiten an den Maschinen	RM.	150.—
Versicherungsanteil	RM.	50.—
Summe	RM.	2535.—

Die Jahreszahl der Maschinenstunden beträgt 1500 = 5 Stunden täglich. Bei einem Maschinenlohn von 1 RM. haben wir also die Maschinenkostensumme auf den Betrag von 1500 RM. zu verteilen:

$$\text{Maschinenkostenzuschlag} = \frac{2535 \times 100}{1500} = 170\ \%.$$

Der Rest der lohnbedingten Gemeinkosten, der nach Aussonderung der Maschinenkosten übrig war, kann auf die gesamte Jahreslohnsumme umgelegt werden, da — mit geringen Ausnahmen — auch die Maschinenlöhne an ihnen beteiligt sind.

Gemeinkostenzuschlag (ohne Maschinenkosten) auf

$$\text{Lohn} \quad = \frac{1705 \times 100}{12\,212} = 14\,\%.$$

Die übrigen Prozentsätze bleiben unverändert.

Kostenberechnung des Schrankes mit besonderer Verrechnung der Maschinenkosten:

Material wie oben		RM. 230.14
8 Stunden Maschinenarbeit à 1.—	RM. 80.—	
220 Stunden Bankarbeit à —.95	RM. 209.—	
50 Stunden Polieren à —.95	RM. 47.50	
Lohn insgesamt		RM. 264.50
Maschinenkostenzuschlag 170 % auf RM. 8.—		RM. 13.60
Lohnbedingte Gemeinkosten 14 % auf Lohn		RM. 37.10
Betriebsbedingte Gemeinkosten 16 % auf Material und Lohn		RM. 79.20
Selbstkosten		RM. 624.50

Der Betrag, der sich nach der besonderen Verrechnung der Maschinenkosten ergibt, bleibt erheblich hinter den bisher errechneten Selbstkosten zurück. Worauf ist das zurückzuführen? Offenbar darauf, daß nur 8 Maschinenstunden bei diesem Schrank vorkommen, während die Zahl der übrigen Lohnstunden 270 Stunden beträgt. Der Anteil an den Maschinenkosten, der ihm zugerechnet werden muß, ist daher nur gering. Bei der bisherigen Verrechnung der gesamten lohnbedingten Gemeinkosten auf Lohn mußte der Schrank übermäßig mit Maschinenkosten belastet werden. Demgegenüber ergibt die Berechnung eines besonderen Maschinenkostenzuschlages ein sehr viel genaueres Kostenbild, das mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmt.

Wenn man die betriebsbedingten Gemeinkosten statt auf die Summe der Material- und Lohnkosten mit den lohnabhängigen Gemeinkosten zusammen nur auf die Lohnkosten zuschlägt, was im Hinblick auf eine Vereinfachung der Rechnung durchaus zu vertreten ist, so ergibt sich folgender Prozentsatz:

Gemeinkosten- (ohne die materialbedingten Gemeinkosten und die Maschinenkosten)

$$\text{Zuschlag auf Lohn} = \frac{(4207 + 1705) \times 100}{12\,212} = 48\,\%.$$

Kostenberechnung des Schrankes mit Verrechnung der betriebsbedingten Gemeinkosten auf Lohn:

Material wie oben	RM. 211.15
9 % auf Material	RM. 18.99
Lohn wie oben	RM. 264.50
Maschinenkostenzuschlag 170 % auf RM. 8.—	RM. 13.60
Gemeinkosten 48 % auf Lohn	RM. 127.20
Selbstkosten	RM. 635.44

Daß dieser Betrag wieder etwas größer sein würde als der zuletzt errechnete, war zu erwarten, da die Lohnkosten des Schrankes verhältnismäßig hoch sind und demnach jeder Zuschlag auf Lohn allein einen höheren Betrag ergeben muß als ein Zuschlag auf Lohn und Material. Die Abweichung ist jedoch nicht allzu groß, so daß man sich auch mit diesem Grad der Verfeinerung zufrieden geben kann.

Wir erhalten also für unseren Schrank der Reihe nach folgende Selbstkostenpreise:

RM. 676.75,
„ 611.75,
„ 646.45,
„ 653.90,
„ 666.95,
„ 624.54,
„ 635.44.

Die Spannung zwischen dem höchsten und niedrigsten Preis beträgt etwa 10 %.

2. Temporäre Kostenvorteile einzelner Betriebe und ihre Bedeutung für die Beurteilung angemessener Preise

Erziehung zur Kalkulation und Vereinheitlichung des Kalkulationsschemas sollen die Verdingungskalkulationen so gestalten helfen, daß die Selbstkostenunterschiede der einzelnen Betriebe in der Preisstellung möglichst deutlich zum Ausdruck kommen. Nur die tatsächlichen Kostenunterschiede, nicht hingegen solche, die auf Unzulänglichkeiten der Selbstkostenrechnung oder Abweichungen in der Kalkulationsmethode zurückzuführen sind, können für die Erteilung des Zuschlags maßgebend sein, wenn die Vergebung zu angemessenen Preisen und unter Anwendung des Konkurrenzprinzips erfolgen soll. Aber auch dann, wenn es gelänge, die Kalkulationen für die Angebotsabgabe bei Verdingungen so zu entwikkeln, daß alle Preise Selbstkostenpreise darstellen und alle auf

Grund der gleichen Kalkulationsmethode zustande gekommen sind, bleiben vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt eine Reihe von Schwierigkeiten in der Beurteilung der Kostenunterschiede bestehen.

Da Verdingungskalkulationen immer Vorkalkulationen sind, die eingesetzten Zahlen also notwendigerweise auf Schätzungen beruhen, ist stets eine gewisse Unsicherheit vorhanden, wieweit die kalkulierten Kosten mit den bei der Ausführung nach Erteilung des Zuschlags für den Betrieb tatsächlich entstehenden Kosten übereinstimmen. Solche Unterschiede können zwar dem privaten Auftraggeber gleichgültig sein, wenn er sich genügend Sicherungen für die einwandfreie Durchführung des Auftrags verschafft hat, aber die besondere wirtschaftliche Natur der öffentlichen Vergebung bedingt eine weitergehende Verantwortung des Auftraggebers für die Auswahl des tatsächlich mit den niedrigsten Kosten arbeitenden Betriebes und nicht desjenigen, der zu den niedrigsten Kosten anbietet. Wie im vorigen Abschnitt erwähnt, kann die Genauigkeit der Mengenrechnung durch Anleitung der Betriebe und Ermittlung von Normalwerten weitgehend gefördert und damit eine Vergleichbarkeit der Einzelkosten immerhin bis zu einem gewissen Grade erreicht werden. Der exakten Feststellung und richtigen Verteilung der Unkosten dagegen stellt sich neben den bereits dargestellten beiden grundsätzlichen Schwierigkeiten der Zuschlagsrechnung noch die Tatsache hemmend entgegen, daß die Unkostenhöhe durch die Ausführung des zu kalkulierenden Auftrages unter Umständen erheblich beeinflußt wird. Der Zusammenhang zwischen Auftragsgröße und Betriebsgröße wird in seiner betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Bedeutung häufig nicht richtig erkannt und auf diese Tatsache sind manche Preisdifferenzen bei Verdingungen, die nur scheinbar auf Kostenunterschieden beruhen, zurückzuführen.

Wenn wir den Betrieb als organisatorische Zusammenfassung von Arbeit und Kapital oder, konkreter ausgedrückt, von Menschen und Werkzeugen bzw. von Menschen, Werkzeugen und Maschinen zur Erstellung bestimmter wirtschaftlicher Leistungen in einer Zeiteinheit charakterisieren, so zeigt sich, daß diese Kombination mit verschiedener technischer Leistungsfähigkeit ausgestattet sein kann. Um ein Beispiel zu nennen: Es gibt Schreinereibetriebe, deren Leistungen vom Meister und einem Lehrling mit dem dazugehörigen Handwerkszeug erstellt werden. Die Leistungen beziehen sich in der Regel auf Reparaturarbeiten; daneben ist meist ein Möbelstück oder gar eine Zimmereinrichtung für Freunde oder Bekannte in Arbeit. Eine zweite Kategorie von Schreinerbetrieben, in denen außer dem Meister etwa noch 3 bis 5 Gesellen und 2 Lehrlinge beschäftigt sind, ist mit einem Satz von Maschinen ausgerüstet. Diese Kombination erlaubt die regelmäßige Herstellung von Zimmereinrichtungen (evtl. in kleinen Serien), sowie die Ausführung von Bauschreinerarbeiten.

Als dritter Typus begegnen uns Schreinerbetriebe mit einer noch höheren Zahl von Gesellen und Lehrlingen, ausgerüstet mit mehreren Maschinensätzen, sowie mit Spezialmaschinen, deren Bereitstellung nur dann rentabel ist, wenn die Spezialarbeiten, für die sie konstruiert sind, regelmäßig anfallen.

Die Kostenstruktur unseres ersten Beispielbetriebes ist eine gänzlich andere als die des dritten. Während der kleine Betrieb in erster Linie mit Material- und Lohnkosten, also mit variablen Kosten zu rechnen hat, ist der dritte Betrieb erheblich stärker mit Unkosten verschiedener Art (Gehälter, Löhne für Maschinenpersonal, Zinsen, Abschreibungen usw.) belastet, die überwiegend von der Höhe der Beschäftigung unabhängig sind. Jede der drei Betriebsarten ist auf eine bestimmte Kategorie von Leistungen eingestellt, die er nach seiner Kostenzusammensetzung kalkulieren muß, also nach den Material- und Arbeitskosten, die sich erfahrungsgemäß in seinem Betrieb ergeben und unter Anwendung eines Unkostensatzes, der der Höhe seiner Unkosten im Verhältnis zu den Einzelkosten entspricht. Die Tatsache, daß in den meisten Gewerben Betriebe sehr verschiedener Größe nebeneinander bestehen und sich im Konkurrenzkampf halten können, beweist einmal, daß auch innerhalb der Gewerbe eine Arbeitsteilung sich durchgesetzt hat und jede Betriebsart hauptsächlich die ihr gemäßen Arbeiten ausführt, und zum andern, daß für manche Arbeiten die ungleiche Kostenzusammensetzung im Endpreis nicht zum Ausdruck kommt und Betriebe verschiedener Größe miteinander konkurrieren können, ohne daß einige unter ihren Kosten anbieten müssen. Dies alles gilt aber nur in Zeiten guter Beschäftigung für alle Betriebsarten. Abgesehen davon, daß einzelne Betriebe in ihrem Auftragshunger sich immer auch um Aufträge bemühen, für die sie sich ihrer Struktur nach gar nicht eignen, sind solche Bestrebungen allgemein, wenn der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der einzelnen Betriebsarten nicht ausreichend ist. Da der Wettbewerb bei Staatsaufträgen aus begreiflichen Gründen immer besonders lebhaft ist, tritt diese an sich ungesunde Konkurrenz gerade bei Verdingungen sehr deutlich in Erscheinung und erschwert den Überblick über die wirklichen Kostenverhältnisse. Möglich ist eine solche Konkurrenz nur dadurch, daß die Preiskalkulation nicht die tatsächlichen Selbstkosten erfaßt, sondern einzelne Kostenbestandteile bewußt oder unbewußt außer acht gelassen werden.

Die Analyse von Submissionsergebnissen zeigt, daß größere und kompliziertere Aufträge von den Inhabern kleiner Betriebe kalkulatorisch in der gleichen Weise behandelt werden, wie dieser es von seinen Reparatur- und kleinen Fertigarbeiten her gewohnt ist. Ein solcher Handwerksmeister glaubt, für einen größeren Auftrag schon dadurch gerüstet zu sein, daß er für ihn eine Anzahl neuer Gesellen einstellt. Sein Fehler liegt also zunächst darin, daß er meint, die

Größe und Leistungsfähigkeit eines Betriebes könne durch Vergrößerung eines einzelnen Produktionsfaktors, nämlich der Arbeit, willkürlich erweitert werden. Er übersieht dabei, daß diese einseitige Erweiterung sozusagen das Gleichgewicht stört und eine Reihe von Wirkungen nach sich zieht, die er in seiner Kalkulation unberücksichtigt gelassen hat. Während sich vor Übernahme des gedachten großen Auftrages seine Betriebsorganisation im Einklang mit den Arbeiten befand, die er auszuführen hatte, tritt plötzlich eine Störung ein, der er weder technisch noch wirtschaftlich gewachsen ist. Technisch schon dadurch nicht, daß die Aufträge innerhalb einer bestimmten Frist, die überdies meist unter Voraussetzung maschinenintensiver Betriebe festgesetzt wird, ziemlich kurz bemessen ist. In diesem Fall werden die Kosten durch Anschaffung oder Leihe von Maschinen, die noch weitere Kosten für Aufsicht und Bedienung nach sich ziehen, sogleich stark erhöht, wodurch der Kleinbetrieb sich kostenmäßig dem Großbetrieb angleicht. Die unproduktive Zeit des Meisters wird erheblich größer, als er in seiner Kalkulation, die unter der Annahme seiner Mitarbeit zustande gekommen ist, berücksichtigt hat. Gegenüber dem Großbetrieb, der über einen eingearbeiteten Stamm von Mitarbeitern verfügt, ist der Kleinbetrieb auch dadurch im Nachteil, daß er seine Arbeitskräfte zusammenstellen muß, wie sie sich ihm zufällig bieten, wodurch die Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Arbeitsausführung leidet, auch wenn der Meister ständig kontrolliert. Zu diesen unvorhergesehenen und kostenerhöhenden technischen Unzulänglichkeiten tritt nun noch im Verlauf der Arbeitsausführung eine Reihe rein wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die sich hauptsächlich auf die Kapitalbeschaffung und deren Kosten beziehen. Dem Großbetrieb stehen außer einem größeren Eigenkapital ergiebigere und billigere Kreditquellen zur Verfügung, während der Kleinbetrieb darauf angewiesen ist, seinen plötzlich auftretenden Anlage- bzw. Betriebskapitalbedarf zu wesentlich ungünstigeren Bedingungen zu decken. Auch diese Widerstände werden meist in der Angebotskalkulation nicht berücksichtigt. Die tatsächlichen Kosten übersteigen also die kalkulierten Kosten ganz erheblich und wenn die Behörde einem solchen Betrieb wegen seines niedrigen Angebotspreises den Auftrag erteilt, so erleidet dieser schweren wirtschaftlichen Schaden.

Die Kehrseite des geschilderten Tatbestandes ist die, daß sich die bestehenden Großbetriebe in ihrem Beschäftigungshunger unter bewußter Vernachlässigung bestimmter Kostengruppen auch um kleine Aufträge bemühen, obwohl sie gemäß ihrer Betriebsorganisation diese Arbeiten nur zu höheren Kosten als die Kleinbetriebe ausführen können. Es entsteht dadurch die vollkommen widersinnige Sachlage, daß die kleinen Betriebe große Aufträge ausführen, die sie in den

meisten Fällen nur mit Verlusten abwickeln können, während die Großbetriebe ihrerseits eine Reihe von Aufträgen hereinnehmen, die für sie im Grunde genommen nicht lohnend sind.

Unter dem Gesichtspunkt einer Vergebung der öffentlichen Arbeiten zu angemessenen Preisen, also zu Selbstkostenpreisen, und zugleich im Hinblick auf eine gesunde volkswirtschaftliche Arbeitsteilung ist eine solche Praxis abzulehnen. Kostenmäßig ist der Kleinbetrieb bei den meisten Arbeiten nur solange günstig gestellt, wie er wirklich als Kleinbetrieb arbeitet, nicht jedoch, wenn er sich plötzlich und unorganisch zum Großbetrieb ausweitet. Ebenso besteht für den Großbetrieb nur insoweit ein Kostenvorteil, als er sich tatsächlich als Großbetrieb betätigt, dagegen nicht mehr, wenn er unter Vernachlässigung seiner eigentlichen Betriebsorganisation wie ein Kleinbetrieb arbeitet.

So sehr es auf den ersten Blick einleuchtet, daß bei der Beurteilung der Angebote und der Erteilung des Zuschlags auf diese Unterschiede zwischen den in der Angebotskalkulation von den Betrieben berücksichtigten und den bei der Ausführung tatsächlich für sie entstehenden Kosten geachtet und der Betrieb mit den effektiv niedrigsten Kosten bevorzugt wird, so schwer ist diese Forderung in der Praxis durchzuführen. Die kalkulatorische Schulung der Beamten und die Prüfung jedes einzelnen Angebots muß schon eine sehr gründliche sein, wenn die Kostendifferenzen aus den Angeboten herausgeholt und der Entscheidung zugrunde gelegt werden sollen. Immerhin kann sehr viel dadurch erreicht werden, daß man wenigstens dort, wo es möglich ist, Auftragsgröße und Betriebsgröße miteinander in Einklang bringt und bei beschränkter Vergebung nur die gesunde Konkurrenz innerhalb der Kleinbetriebe und innerhalb der Großbetriebe ausnutzt, nicht jedoch die Konkurrenz der Kleinbetriebe mit den Großbetrieben und umgekehrt anstachelt, weil sie eine Vergebung zu angemessenen Preisen weitestgehend erschwert. Unter diesem Gesichtspunkt ist besonders das Verhalten mancher Behörden zu verurteilen, die bei derartigen Vergebungen neben einer Reihe von größeren Firmen nur deshalb eine kleine Firma zur Angebotsabgabe auffordern, damit durch deren Angebotspreis, der unter Nichtberücksichtigung wichtiger mit dem Auftrag verbundener Kostenpositionen entstand, ein entsprechender Druck auf die anderen Firmen ausgeübt wird. Mit dem Grundsatz der Vergebung zu angemessenen Preisen verträgt sich ein derartiges Vorgehen in keiner Weise.

Kostenunterschiede zwischen Betrieben, die echte Kostenunterschiede darstellen, können sich dadurch ergeben, daß die Materialien, die zu liefern sind, zu ganz verschiedenen Preisen beschafft und angeboten werden. Gedacht ist hierbei nicht an die Differenzen, die sich allein aus einer unterschiedlichen Bewertung erklären lassen, son-

dern an solche, die durch einen wirklichen Einkaufsvorteil bedingt sind. Wenn beispielsweise ein Betrieb aus einem Konkurs eine größere Menge Bauholz oder Ziegelsteine über seinen normalen Bedarf hinaus gekauft hat, so ist er vom Standpunkt exakter Selbstkostenrechnung durchaus berechtigt, auf Grund dieses günstigen Einkaufs einen unter dem Tagespreis liegenden Preis für diese Materialien in die Kalkulation einzusetzen und daher zu einem besonders niedrigen Preise anzubieten. Jeder private Auftraggeber wird eine solche Gelegenheit mit Recht ausnutzen und diesen Anbieter bevorzugen. Bei öffentlichen Vergebungen ist jedoch neben dem fiskalischen Gesichtspunkt immer der wirtschaftspolitische zu beachten, der eine Vergebung zu angemessenen Preisen erfordert. Zwar ist ein Preis, dessen Niedrigkeit auf einen einzelnen Einkaufsvorteil zurückgeführt werden kann, ein echter Selbstkostenpreis, allein für die Vergebung öffentlicher Arbeiten darf er deshalb nicht maßgebend sein, weil er einem Zufall sein Dasein verdankt. Es würde dem Grundsatz gleicher Startbedingungen für alle Betriebe und der Bevorzugung des niedrigsten Selbstkostengebots zuwiderlaufen, wenn ein solcher Zufall den Ausschlag geben sollte. Bei genügender Zergliederung der Angebote ist es dem prüfenden Beamten leicht möglich, die Abweichungen in den Materialpreisen zu erkennen und eine derartige Prüfung führt ohne weiteres dazu, bei den Anbietern auch eine Erklärung der besonders großen Differenz zu verlangen. Ein Betrieb, der bei Abgabe des Angebots von einem außergewöhnlich günstigen Materialpreis ausgegangen ist, soll natürlich nicht grundsätzlich von der Vergebung ausgeschlossen, aber dieser Kostenvorteil darf nicht für seine Bevorzugung entscheidend sein.

Ganz ähnlich liegt der Fall, wenn ein einzelner Betrieb Maschinen oder Werkzeuge zu ungewöhnlich günstigen Bedingungen beschafft hat und aus diesem Grunde mit unterdurchschnittlichen Abschreibungssätzen rechnet. Hier handelt es sich jedoch nicht um einen echten Selbstkostenvorteil, da vom Standpunkt der Betriebserhaltung auf dem Wege der kalkulatorischen Abschreibung ein Betrag in den einzelnen Produkten und Leistungen zurückerstattet werden muß, der nach Abnutzung der Maschinen und Werkzeuge die Erneuerung gewährleistet, wobei man nicht wiederum mit einer entsprechenden günstigen Einkaufsgelegenheit rechnen kann.

Eine dritte Art von Selbstkostenunterschieden, die die Preisbeurteilung der Behörden erschweren, ist bei kleineren und mittleren Handwerksbetrieben häufig zu beobachten. In der Eigenart dieser Betriebe, die in erster Linie Arbeitsgelegenheit und damit Einkommensquelle für den Handwerksmeister und seine Familie zu sein haben, nicht dagegen Kapitalanlage und Rentenquelle, liegt es begründet, daß die exakte Selbstkostenrechnung für sie nicht die gleiche Bedeutung hat wie für andere Betriebe. Teils werden die Angebotspreise

überhaupt nur gefühlsmäßig abgegeben, teils in der Kalkulation einzelne Selbstkosten bewußt oder unbewußt vernachlässigt. Arbeit zu erhalten ist nicht selten der leitende Gesichtspunkt für die Preiskonkurrenz, ohne daß dabei genügend berücksichtigt wird, ob nach Abwicklung des Auftrags auch wirklich ein Vorteil für den Handwerksbetrieb, also zum mindesten der Ersatz sämtlicher Kosten erreicht ist. Alle diejenigen Selbstkostenelemente, die nicht mit Ausgaben verbunden sind, aber doch Güterverzehr bedeuten, wie z. B. Werkstattmiete im eigenen Haus, Abschreibungen, Eigenkapitalzins, werden nicht in die Unkosten einberechnet und dadurch ergibt sich ein unter Umständen sehr viel geringerer Angebotspreis für bestimmte Leistungen als bei anderen Betrieben, die exakter kalkulieren. Diese Art der Preiskonkurrenz mancher Handwerksbetriebe ist jedoch nicht der bewußten Schleuderkonkurrenz gleichzusetzen, die bei Staatsaufträgen beispielsweise nur deshalb systematisch unter den Kosten anbietet, um den Konkurs noch eine Zeitlang hinauszuschieben. Sie beruht vielmehr zum Teil auf wirklicher Unkenntnis der Aufgaben und der Technik der Kalkulation, sowie der Natur der Kosten und kann durch Aufklärung und Erziehung beseitigt werden[34]; zum Teil ist sie aber auch das Ergebnis eines wirklichen Kostenvorsprungs, der z. B. darin liegen kann, daß die Lebensdauer der Maschinen und Werkzeuge durch sorgfältige Behandlung und Pflege seitens des Handwerkers erheblich verlängert und damit die Abschreibungsquote verringert wird oder daß im Betrieb Söhne mitarbeiten, denen der Vater nicht den üblichen Gesellenlohn zahlen muß, und Familienangehörige für Büro- und andere Arbeiten herangezogen werden können, die nur bei Bedarf im Betriebe arbeiten und deren Entlohnung daher nicht in gleicher Höhe wie für fremde Hilfskräfte in die Selbstkostenrechnung eingesetzt zu werden braucht. Es wäre natürlich kalkulatorisch falsch, wollte man die Mitarbeit der Familienangehörigen in gleicher Weise wie andere Selbstkosten, die keine unmittelbaren Ausgaben darstellen, überhaupt außer acht lassen, aber es läßt sich kaum etwas dagegen einwenden, wenn ein Handwerker für diese Mitarbeit nicht die Lohnsätze zugrunde legt, die er fremden Arbeitskräften vergüten müßte, sondern den Vorteil, den er durch die Familienarbeitsgemeinschaft tatsächlich besitzt, auch in der Konkurrenz preismäßig ausnutzt. Während es sich bei der bewußten Vernachlässigung tatsächlicher Kostenbestandteile bei Verdingungskalkulationen von selbst versteht, daß solche Angebote bei einer Vergebung zu angemessenen Preisen ausscheiden, ist die Behandlung von Angeboten, die unter kalkulatorischer Ausnutzung der dargestellten Kostenvorteile einzelner Betriebe zustande gekom-

[34] Wie sie vor allem im Deutschen Handwerks-Institut und seinen Bezirksstellen durchgeführt wird.

men sind, nicht ohne weiteres klar. Es handelt sich bei diesen Angeboten tatsächlich um echte Selbstkostenpreise; insofern müßten sie den Zuschlag erhalten, wenn sie unter dem Gesichtspunkt der Konkurrenz den günstigsten Preis nennen. Da die Vorteile jedoch auf einem zufälligen Umstand beruhen, der nicht grundsätzlich allen Betrieben offensteht — nämlich auf dem Vorhandensein von Familienangehörigen, die über freie Arbeitszeit verfügen —, kann man, ähnlich wie für die zufälligen günstigen Materialpreise durch Gelegenheitskäufe, auch für diese Kostenvorteile sagen, daß der Staat sie im Gegensatz zum privaten Geschäftspartner für die Erteilung des Zuschlags nicht entscheidend sein lassen soll.

Im Gegensatz zu den angeführten zufälligen Kostenvorteilen [35] — gleichgültig, ob echte oder unechte — stehen alle anderen, die prinzipiell jeder Betrieb erzielen kann. Damit sind insbesondere jene Einsparungen gemeint, deren Höhe von der mehr oder weniger guten, d. h. betriebswirtschaftlich zweckmäßigen Arbeitsorganisation oder Materialwirtschaft abhängig ist. Ob in einem Betrieb auf peinlichste Ordnung im Materiallager geachtet wird, ob Vorkehrungen gegen Diebstahl und Verschwendung getroffen sind, ob ferner beispielsweise in einem Schreinerbetrieb die Schnitte derart vorgenommen werden, daß ein Minimum an Abfall entsteht, ob überhaupt eine kluge und vorausschauende Einkaufspolitik getrieben wird, das alles sind Fragen, deren ökonomische Lösung die Kostenstruktur eines Betriebes erheblich beeinflußt. Sie wird in günstigem oder ungünstigem Sinne mitbedingt durch eine entsprechende Arbeitsorganisation. Hier spielt die Auswahl und die Gruppierung der Arbeitskräfte, ihr Ineinandergreifen im Arbeitsprozeß eine große Rolle. Dieses selbst ist wieder abhängig von sorgsamer Arbeitsplanung und Arbeitszergliederung, von der Gestaltung und Ausrüstung der einzelnen Arbeitsplätze und den innerbetrieblichen Standortsverhältnissen, d. h. von der räumlichen Lage der verschiedenen Betriebsstätten, des Materiallagers, der Werkstätte bzw. den Werkstätten, wie auch der einzelnen Arbeitsplätze zueinander. Schließlich wird die Kostenlage jedes Betriebes von der Tatsache beeinflußt, ob für eine gleichmäßige Ausgestaltung der einzelnen Glieder des Fertigungsprozesses in technischer und menschlicher Hinsicht Sorge getragen ist oder nicht, und weiter davon, ob er für die Ausführung gewisser Leistungen besser, für andere weniger gut befähigt ist.

Die Auswertung aller dieser Faktoren, die sog. rationelle und vorbedachte Betriebsführung also, die versucht, den gesetzten Betriebszweck mit dem vergleichsweise geringsten Aufwand zu erreichen,

[35] Zu denen andere treten, die sich aus dem jeweiligen hohen oder niedrigen Beschäftigungsgrad und dessen Einfluß auf die Höhe der Kosten ergeben.

begründet einen echten Kostenvorsprung — und zwar sowohl im Material als auch in den Löhnen und Gemeinkosten — vor anderen Betrieben, deren Betriebsorganisation vernachlässigt wird. Aber da er grundsätzlich allen Betrieben erreichbar ist und sich auf diesem Gebiete erst der tüchtige Unternehmer von dem untüchtigen deutlich abhebt, so muß er bei der Zuschlagserteilung in entscheidender Weise berücksichtigt werden. Wer als Mindestfordernder sein niedriges Preisangebot auf Grund von Kostenminderungen durch rationelle Betriebsführung unter Voraussetzung der nachgefragten Materialqualität nachweisen kann, verdient demnach den Zuschlag.

Wie groß die Kostenunterschiede infolge rationeller Materialwirtschaft und Arbeitsorganisation sein können, mögen zwei Beispiele verdeutlichen:

Gegenüberstellung

Bau A:

1. Von der Baubehörde genehmigte Abrechnungssumme einschließlich Taglohnarbeiten		RM. 32 883.42
2. Materiallieferungen (von den beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig anerkannt) . .	RM. 15 139.39	
3. Verausgabte Löhne einschließlich Taglohnarbeiten (von den beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig anerkannt)	RM. 10 974.54	
4. Auf Grund getroffener Vereinbarung gegenseitig verrechnete Geschäftsunkosten	RM. 4 729.01	
— gleich 43 % auf Löhne —		
5. Verteilter Verdienst	RM. 2 040.48	RM. 32 883.42

Bau B:

1. Von der Baubehörde genehmigte Abrechnungssumme einschließlich Taglohnarbeiten		RM. 32 540.75
2. Materiallieferungen (von den beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig anerkannt) . .	RM. 17 000.45	
3. Verausgabte Löhne einschließlich Taglohnarbeiten (von den beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig anerkannt)	RM. 11 800.30	
4. Auf Grund getroffener Vereinbarung gegenseitig verrechnete Geschäftsunkosten	RM. 2 360.—	
— gleich 20 % auf Löhne —		
5. Verteilter Verdienst	RM. 1 380.00	RM. 32 540.75

Bau C:

1. Von der Baubehörde genehmigte Abrechnungssumme einschließlich Taglohnarbeiten		RM. 33 787.44
2. Materiallieferungen (von den beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig nicht anerkannt)	RM. 17 814.14	
3. Verausgabte Löhne einschließlich Taglohnarbeiten (von den beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig anerkannt)	RM. 13 018.54	
Bleibt zur Deckung der Geschäftsunkosten einschließlich Verdienstanteil insgesamt übrig	RM. 2 954.76	RM. 33 787.44

— gleich 22,7 % auf Löhne —

Bei dem vorstehenden ersten Beispiel handelt es sich um die Gegenüberstellung der Selbstkosten der Erd-, Beton- und Maurerarbeiten von drei typisierten Wohnhäusern in einer badischen Stadt, die freihändig an ortsansässige Handwerksmeister vergeben wurden. Um möglichst viele Unternehmer bei der am Orte bestehenden Arbeitslosigkeit zu beschäftigen, erhielten immer je zwei Handwerker die Arbeiten eines Hauses. Es liegen durchaus gleichartige Leistungen und Vertragsverhältnisse vor.

Die unterschiedliche Höhe der von der Baubehörde bewilligten Abrechnungssummen erklärt sich aus den jeweils verschiedenen Forderungen der Unternehmer hinsichtlich der Tagelohnarbeiten. Es weicht dabei der Bau B nur in geringem Maße von dem Bau A ab, während Bau C RM. 1246.69 mehr als Bau B erfordert. Diese Differenz ist hoch; aber das Maß der Tagelohnarbeiten beruht weitgehend auf Schätzungen, für die im allgemeinen keine so sicheren Erfahrungsgrundlagen gegeben sind wie bei der Vorkalkulation für Löhne und Materialien. Immerhin zeigt sie, daß bereits hier starke Unter- und Überbewertungen gegenüber der Norm, die etwas bei Bau A liegen dürfte, vorkommen und den Angebotspreis erheblich beeinflussen.

Für die Beurteilung der Materialkosten ist die Feststellung wichtig, daß irgendwie ins Gewicht fallende Preisunterschiede beim Einkauf der Materialien nicht bestanden. Sie wurden für jeden Bau ausschließlich von einer Firma geliefert und mit Ausnahme von Bau C von den am Bau beteiligten Handwerksmeistern gegenseitig anerkannt. Um so erstaunlicher ist der Unterschied von RM. 15 139.39 zu RM. 17 000.45 zu RM. 17 814.14. Während bei Bau C die beteiligten Unternehmer hinsichtlich der Menge der verrechneten Materialien in Streit gerieten, der in einem kostspieligen Prozeß ausgetragen wurde, war die Anlieferung der Materialien auf Bau A und B genauestens kontrolliert worden, so daß eine Überberechnung des

Lieferanten von Bau B ausgeschlossen erscheint. Demnach kann die Differenz von rund RM. 1860 gegenüber Bau A ausschließlich mit unwirtschaftlichem Materialverbrauch, Diebstahl, unkontrollierter Abfuhr von Materialien für kleinere Reparaturen, kurz mit unrationeller Materialwirtschaft erklärt werden. Der Bauführung von Bau A muß man das Zeugnis sparsamster Materialverwendung und nachhaltiger Kontrolle der verbrauchten Materialien ausstellen.

Die gegenseitig verrechneten Löhne sind in keinem Falle strittig. Aber es besteht ein Unterschied von RM. 10 974.54 zu RM. 11 830.30 zu RM. 13 018.54. Wenn man beachtet, daß die Bauten völlig gleichförmig waren, so muß die Differenz in der mehr oder weniger guten Arbeitsorganisation, dem Ineinandergreifen der Arbeitskräfte, der Arbeitsvorbereitung, der Kontrolle u. dgl. liegen. In der Tat konnte ermittelt werden, daß bei Bau A ein geschulter Arbeiterstamm und eine fortschrittliche Bauführung zu Gebote stand, daß dagegen auf Bau B und C teilweise Arbeitskräfte, wie sie eben auf dem Arbeitsmarkt frei waren, eingestellt werden mußten.

Was die Geschäftsunkosten und den Gewinn angeht, so konnten sich die Unternehmer von Bau A infolge ihrer guten Materialwirtschaft und Arbeitsorganisation eine Unkostenquote von 43 % auf die ausbezahlten Löhne zumessen. Als Verdienst blieb die Summe von RM. 2 040.48 zur Verteilung übrig. Die Unternehmer von Bau B mußten sich mit 20 % Geschäftsunkosten auf den Lohn begnügen und konnten nur einen Gewinn von RM. 1380.— ausschütten, während bei dem am schlechtesten geleiteten Bau lediglich RM. 2 954.76, d. i. 22,7 % auf Lohn, für Geschäftsunkosten und Verdienst erreicht wurden. Geschäftsunkosten + Verdienst betrugen bei Bau A 63 %, bei Bau B 31,5 %, bei Bau C 22,7 % der Lohnsumme.

Leider kann diese Gegenüberstellung der Nachkalkulationen nicht mit den Vorkalkulationen der Unternehmer, also der Grundlage für die Angebote verglichen werden. Vermutlich würde sich dabei ergeben, daß die Unternehmer der Bauten A und B, soweit sie überhaupt genaue Überschläge gemacht haben, mit wesentlich anderen Kosten rechneten, als ihnen tatsächlich entstanden sind.

Jedenfalls zeigt die Aufstellung deutlich echte Kostenunterschiede, wie sie überall von Betrieb zu Betrieb auf Grund der unterschiedlichen Arbeitsorganisation und Materialwirtschaft bestehen. Kostenunterschiede, deren Angleichung in erheblichem Maße von dem Willen und Können der einzelnen Unternehmer abhängig ist[36], die aber,

[36] Natürlich gibt es auch andere Kostenvorteile, deren Erringung nicht in gleichem Maße — manchmal sogar überhaupt nicht — in den Willen des Einzelnen gestellt ist. Hier wäre an Vorteile zu erinnern, welche sich aus der Betriebsgröße und dem Betriebsstandort ergeben, ferner aus Patenten, aus der für gewisse Arbeiten besonders günstigen Kombination der Betriebsmittel (Spezialisierung), des Materialbezuges usw.

insofern sie Kostenvorsprünge sind, für die Beurteilung der Angebote und den Zuschlag immer maßgeblich bleiben müssen. Aus der Aufstellung erhellt aber zugleich die große Schwierigkeit für den vergebenden Beamten, ja oft die Unmöglichkeit, derartige Kostenunterschiede bereits in der Vorkalkulation, als welche sich das Verdingungsangebot immer darstellt, erkennen zu können.

Ein weiteres Beispiel aus der Industrie[37] erhärtet das Gesagte für die Erzeugung von Schrauben, also eines einförmigen Produkts. Es handelt sich dabei um die Selbstkostenuntersuchung, die Hellwig als neutraler Sachverständiger auf Grund eines zwischen der Deutschen Reichsbahn und einem industriellen Verband geschlossenen Abkommens in dem betreffenden Industriezweig vornahm. Dabei kam es darauf an, eine Grundlage für die Preisbemessung aus dem Durchschnitt der drei niedrigsten Selbstkosten unter den (etwa 30) Werken des Verbandes zu finden, die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dieser Werke zwecks Senkung der Selbstkosten und Preise herbeizuführen und die Ausmerzung unwirtschaftlicher Werke, bei denen keine oder nur geringe Aussicht auf wesentliche Verbesserung der Ökonomie besteht, durch Schließung, Zusammenlegung oder Quotenverkauf zu bewirken.

Das Ergebnis hinsichtlich der Werkstoff- und Verarbeitungskosten ist in jeder Beziehung aufschlußreich. Es wurden 20 verschiedene Schraubensorten in 30 Werken auf die obigen Kosten hin untersucht. Dabei schwankt der Verbrauch an Werkstoff — obschon es sich um eine scheinbar einfache Fertigung in diesem Fabrikationszweig handelt — bei einer der wichtigsten Schraubensorten zwischen 585 kg und 625 kg je 1000 Stück, d. h. um etwa 7 %, bei einer anderen zwischen 390 kg und 420 kg, also um etwa 8 %. Hellwig führt als Ursachen dieser Abweichungen an: Die verschiedene Brauchbarkeit der Eisensorten und Stangenlängen, die Verwertungsmöglichkeit des Endabfalls, die Eignung der Arbeitskräfte und -mittel und die Güte der Betriebsorganisation. Eine so einfache Operation, wie das Abschneiden der Bolzen an der Schere ergäbe je nach Stellung der Messer und der Sorgfalt des Arbeiters beim Einrichten usw. Abweichungen bis zu 50 % in den Verlusten. Ähnlich sei es beim Wärmen und Pressen. Auch die Arbeiterfrage spiele eine große Rolle. Manche Werke sparen an Fertigungslohn und lassen entweder den Wärmer fort oder beschäftigen angelernte Arbeitsburschen mit dem Anwärmen der Bolzen. Die Folge sei häufig ein relativ hoher Verlust beim Wärmen und damit, bei dem hohen Anteil des Werkstoffs an den Selbstkosten von etwa 65 %, eine Erhöhung der Selbstkosten.

[37] Dr. A. Hellwig, Betriebsvergleiche in der Schraubenindustrie, Z. f. hw. Forschung, 24. Jahrg., 1930, S. 234 ff.

Die Verarbeitungskosten (Arbeitskosten und Gemeinkosten) schwanken nach den Untersuchungen Hellwigs bei einer wichtigen Schraubensorte zwischen 40 RM. und 60 RM., bei einer anderen sogar zwischen 40 RM. und 70 RM. je Produktionseinheit (to). Die Ursachen dieser 50—75%igen Unterschiede führt Hellwig weniger auf das verschiedene Lohnniveau zurück als vielmehr auf das verschiedene Leistungsniveau der Arbeitskräfte. Sodann natürlich wieder auf die Verschiedenartigkeit der Betriebsmittel und die Güte der Betriebsorganisation, insbesondere der Arbeitsvorgabe und -überwachung.

Die niedrigste Dauerleistung einer Arbeitsstelle in neunstündiger Schicht betrug bei der wichtigsten Arbeitsoperation, dem Wärmen und Pressen, 3000 Stück, die höchste dagegen 5000 Stück, d. i. ein Unterschied von $66^2/_3\%$. Hierbei handelt es sich um die Anwendung gleichartiger Betriebsmittel, lediglich unter anderen organisatorischen und menschlichen Voraussetzungen. Die nächstwichtige Arbeitsoperation, das Gewindeschneiden der Bolzen, zeigt Leistungsunterschiede von 1200 bis 2000 Stück. So ergeben sich Selbstkostenunterschiede der Werke in einer Schraubensorte von 250 bis 300 RM. pro Tonne, bei einer anderen Sorte von 300 bis 360 RM., also etwa 20%.

F. Die Aufgaben der Gutachterausschüsse und die Maßnahmen seit dem 30. Januar 1933

Die über Jahrzehnte sich erstreckende Diskussion des Verdingungswesens wäre ertragreicher gewesen, wenn man in ihrem Verlauf zwei Fehler zu vermeiden getrachtet hätte. Der erste wird durch die Tatsache gekennzeichnet, daß immer wieder von den Beteiligten allgemeine und abstrakte Forderungen aufgestellt wurden, denen keinerlei positive Erörterungen über die speziellen Wege zu den gewünschten Zielen entsprach, der zweite durch eine gewisse Neigung, Vorschläge, die nur die Änderung von Einzelheiten betreffen, in einer dem Gegenstand wenig dienlichen Weise zu verabsolutieren. Beide Fehler sind — wie schon früher erwähnt — Ausdruck ein und desselben Mangels: sie weisen darauf hin, daß den Beteiligten die komplexe Natur der Materie entweder überhaupt nicht oder doch nur mit ungenügender Deutlichkeit zum Bewußtsein gekommen ist. Demgegenüber muß man sich immer vor Augen halten, wie vielseitig die Beziehungen sind, in die jede einzelne Verdingung gestellt ist, wie gegenläufig die Interessen, welche es zu vereinigen gilt. Der Staat ist ein Geschäftspartner außergewöhnlicher Art. Das Wohl der Gesamtheit erheischt, daß er seinen Sachbedarf möglichst billig eindecke. Auf der anderen Seite erwarten seine Kontrahenten mit Recht, daß er in seiner Vergebungstätigkeit nicht nur rein fiskalische Gesichtspunkte walten läßt, sondern daß er sein Handeln an gesamtwirtschaftlichen Maßstäben orientiert und die Lebensfähigkeit der Auftragnehmer sowohl bei der Bemessung der Preise als auch bei der Verteilung der Aufträge im Auge behält. Bedenkt man ferner, daß auf der einen Seite die Interessen der kleinen und großen Firmen verschieden gelagert sind, während auf der Seite des Staates oft eine gewisse Gegensätzlichkeit der oberen und unteren Behörden und in diesen der juristischen und technischen Beamten zu beobachten ist — erwägt man weiter, daß die gesamte Verdingungstätigkeit sich in einem System von administrativ-technischen, gewerbe- und sozialpolitischen und betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Bedingungen abspielt, die zwar nicht für ewige Zeiten festliegen, aber doch jeweils

als bestimmt vorausgesetzt werden müssen — so erhellt zur Genüge, daß die Aufgabe der Reform nicht in radikalen und abstrakten Lösungsvorschlägen gesucht werden darf. Nur sorgfältiges Eindringen in alle Detailfragen, deren systematische Bedeutung erkannt und erwogen sein muß, führt zum Ziel. Das Verdingungswesen als lebendige Praxis ist immer reformbedürftig und die Befürworter allgemeingültiger Lösungen gleichen jenem Erfinder, der einen glücklichen Einfall hatte, um ein durchgehendes Gespann sofort zum Stehen zu bringen; so vorzüglich der Apparat auch wirkte, er hatte den Nachteil, daß den Pferden dabei die Beine brachen. Was aber angestrebt werden kann und muß, ist die Eliminierung aller dem Verdingungswesen nicht mit Notwendigkeit innewohnenden Härten. Hierfür gilt es Ansatzpunkte zu finden und Verbesserungsvorschläge durchzudenken, die unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Umstände für die Auftragnehmer- und Auftraggeberpartei gleichermaßen annehmbar sind.

Die Untersuchung bestätigt diesen unseren Ausgangspunkt in jeder Hinsicht. Wir mußten darum alle Vorschläge ablehnen, die auf Ersetzung des vorhandenen mechanischen Prinzips durch ein anderes hinausliefen, deren Berücksichtigung also lediglich eine Symptombehandlung hervorgerufen hätte, ohne die Wurzel des Übels zu berühren; wir konnten aber auch nachweisen, daß durch Vorschläge, welche die totale Abschaffung der Verdingung zum Inhalt haben, das Beschaffungsproblem des Staates nur verlagert, jedoch nicht gelöst wird. Ein anderes dürfte nunmehr ebenfalls evident sein: daß nämlich die tatsächlich bestehenden Mißstände, von denen die immerwährenden auf Einzelfälle gestützten Eingaben an die Regierungen Zeugnis geben, nicht so sehr auf der Unvollkommenheit der Verdingungsordnung, als auf der vielfach wenig sinngemäßen Anwendung derselben beruhen. Die Verdingungsordnung von 1905 kam bereits den Wünschen des Gewerbes in verständnisvoller Weise entgegen und wo sie dem Ermessen des ausführenden Beamten zu viel Spielraum ließ, ist es in der VOB. eingeschränkt worden. Die unbezweifelbaren Vorzüge der VOB. gegenüber allen früheren Regelungen liegen ferner in der Größe ihres Geltungsgebietes — wodurch die Unübersichtlichkeit, welche im Verdingungswesen mit seinen vielen Sonderbedingungen der einzelnen Behörden herrschte, aufgehoben wurde — und in der rechtlichen Gleichstellung von Auftraggeber und Auftragnehmer. Wenn sie trotzdem nicht die in sie gesetzten Erwartungen voll erfüllte, so hat dies weniger seinen Grund darin, daß das Verdingungswesen nicht durch Reichsgesetz geordnet ist, als vielmehr in der Tatsache, daß sich eine einheitliche Auffassung von der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung, die der Beamte über die technische und formale Abwicklung der einzelnen Verdingung hinaus zu tragen hat, noch nicht überall durchsetzen konnte; hierfür spielt

freilich die unausgesetzte Beeinflussung von oben eine große Rolle, aber sie muß — soll sie nicht Proklamation bleiben — durch stetige Revision wirksam unterstützt werden. Und zwar dürfen diese Revisionen sich nicht auf die formal-administrative Seite der Verdingung beschränken, sie müssen vielmehr in die ökonomischen Bedingungen des Einzelfalls eindringen. Nur auf diese Weise kann die Verantwortungsfreudigkeit der ausführenden Beamten gestärkt werden, die sich bisher vielfach durch Verständnislosigkeit und übertrieben fiskalische Einstellung der oberen Behörde[38] gehemmt sah. In einem anderen und wahrscheinlich erheblicheren Teil aber hat man das Versagen der VOB. in dem Fehlen wichtiger betriebswirtschaftlich-technischer Voraussetzungen zu suchen. Eine Verdingungsordnung, die vorschreibt, daß die Beschreibung der Leistung so eindeutig sein soll, daß sie von jedem Submittenten im gleichen Sinne verstanden wird, die ferner bestimmt, daß der Zuschlag nur auf ein in jeder Beziehung annehmbares Angebot erteilt werden soll, eine Verdingungsordnung endlich, die den Grundsatz der Bezahlung angemessener Preise aufstellt, muß in ihrer Anwendung dort leere Formel bleiben, wo es an der notwendigen Zusammenarbeit in Aufstellung einwandfreier Leistungsbeschreibungen, und an betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Kenntnissen sowohl auf seiten der Beamten, wie auf seiten des Gewerbes fehlt. Ohne Erfüllung dieser Vorbedingungen, die durch die Forderung der Zergliederungsliste zu ergänzen sind, ist die in der Verdingungsordnung gewünschte individualisierende Behandlung der Angebote und damit die Ausschaltung der schlimmsten Mißstände nicht möglich[39]. Hier ist der Hebel der Reform anzusetzen,

[38] Sie ging soweit, daß bei Beförderungen nicht derjenige den Vorzug erhielt, der einen Ausgleich der verschiedenen Interessen und Gesichtspunkte anstrebte und damit oft unbequem werden mußte, sondern der am billigsten Bauende.

[39] Hier darf hinzugefügt werden, daß der eindeutige Wille des Staates natürlich hinter der Verdingungsordnung — wie hinter jeder wirtschaftspolitischen Regelung — stehen muß und dies ist mit der Forderung nach reichsgesetzlicher Regelung gemeint. Dieser Wille nach Ausmerzung der Konkurrenzauswüchse hat sich in der vergangenen wirtschaftspolitischen Ära nicht voll durchsetzen können. Die Verhältnisse im Verdingungswesen fanden eine gewisse Parallele in der staatlichen Kartellpolitik, von der E. R. Huber („Deutsches Volkstum" Juli 1933, S. 550) sagt: „Solange die Wirtschaftspolitik des Staates ohne entschiedene Grundhaltung und Gesamtrichtung geleitet wird, kann die Auseinandersetzung des Staates mit den Kartellen nicht zum Erfolge führen. Eine Wirtschaftspolitik, die zugleich konservativ, liberal und sozial sein will, die den Einzelunternehmer fördern und den Genossenschaftsgedanken pflegen will, die die Macht des Staates durchsetzen, die Privatwirtschaft aber nicht antasten will, die auf Unternehmerinitiative schwört, ihr zugleich aber mißtraut — eine solche Wirtschaftspolitik ist keine ‚Politik', weil sie keine Entscheidung kennt. Sie

damit die innere Garantie für den in der VOB. manifestierten Willen des Staates geschaffen werden kann. Nur durch eine derartige Praxis wird man aber auch zugleich die rechte Mitte zwischen dem Extremen der Preisfestsetzung seitens der Behörde und dem anderen, der schrankenlosen Konkurrenz einhalten können; d. h. man unterbindet nicht den Wettbewerb, sondern regelt ihn so, daß alle Vorzüge bestehen bleiben und die Nachteile sich auf ein Minimum reduzieren.

Nun haben unsere betriebswirtschaftlich-kalkulatorischen Ausführungen bereits gezeigt, daß der ausführende Beamte die Analyse des Einzelangebots nur bis zu einem bestimmten Punkte vorzutreiben vermag. Viele Preisunterschiede erklären sich aus der angewandten Kalkulationsmethode, aus Standortsverhältnissen und Kostenvorteilen, die prinzipiell jedem Betrieb erreichbar und anderen, die individueller Natur sind. Hinsichtlich dieser Differenzen wird ein geordnetes Verdingungswesen auf eine gewisse Normierung nicht verzichten können. Es müssen demnach zur Erhöhung der Vergleichbarkeit der Angebote vor allem bestimmte Kalkulationsrichtlinien festgelegt werden. Dies gilt besonders für die Errechnung der Gemeinkosten. Nicht minder wichtig — vielleicht noch vordringlicher, weil die Berechnung der Gemeinkosten wesentlich davon beeinflußt wird — ist die Vereinheitlichung der Preisgrundlagen Lohn und Material; es wären also die gebräuchlichsten Einheitsleistungen, normale Bedingungen vorausgesetzt, in Zeit und Materialmengen (Mischungsverhältnisse usw.) zu errechnen, die mit dem jeweiligen Preis multipliziert einen Anhaltspunkt für die Beurteilung der Angebote geben. Dieser Aufgabe, die im wesentlichen technischer Natur ist, hat sich bisher vornehmlich das deutsche Handwerksinstitut [40] und auf deren Untersuchungen fußend, der Rheinisch-Westfälische Baugewerbeverband [41] unterzogen. Die Verwendung dieser Untersuchungsergebnisse erleichtert dem ausführenden Beamten die Bildung einer Preisvorstellung und damit die Beurteilung der Angebote in Richtung auf die Angemessenheit der Preise ungemein, ohne daß hieraus eine Erstarrung des Verdingungswesens befürchtet zu werden braucht.

---

wird immer an Symptomen kurieren, ohne zum Herde des Leidens vorzustoßen." Im Verdingungswesen wie im Kartellwesen wird dieser Wille um so eher und stärker tatsächliche Geltung erhalten, je besser die inneren Vorbedingungen seiner Wirksamkeit auf betriebswirtschaftlich-technischem Gebiete erfüllt sind.

[40] Kostensenkung durch Bauforschung, bearb. von Dr. E. Hotz, Beuth-Verlag, 1932; Hotz-Kammler, Grundlagen der Kostenberechnung und Organisation eines Baubetriebs für den Wohnungs- und Siedlungsbau in Stadt und Land, Eberswalde-Berlin, 1934.

[41] Preisermittlung für Bauarbeiten, herausg. v. Rhein.-Westf. Baugewerbe-Verband E. V., Essen, 7. Aufl., 1932.

Indessen bleiben die Bemühungen der genannten Stellen ohne generelle Wirkung, solange sie sich nicht über den ganzen Bereich des Verdingungswesens erstrecken. Diese Allgemeinheit der Anwendung in Verbindung mit einem intensiven Erfahrungsaustausch kann nur durch Einsetzung einer Instanz zwischen Behörde und Unternehmerschaft erreicht werden, wie sie bereits Beutinger [42] und Eberle [43] vorschwebt, von Rothacker [44] erstmals im einzelnen erläutert und gefordert und in Württemberg durch die Initiative der Handwerkskammer Stuttgart errichtet wurde.

Rothacker nennt diese Instanz Verdingungsämter. Nach seinem Vorschlag wird ein sog. Landesverdingungsamt dort eingerichtet, wo die Mehrzahl der Aufsichtsbehörden ihren Sitz hat. Neben einer ständigen beamteten Geschäftsleitung steht eine Vertretung nicht ständiger Mitglieder, die sich aus den Vertretern der Aufsichtsbehörden aller Verwaltungen und der Landes- oder Bezirksverbände des bezüglichen Landes oder Landesteils zusammensetzen, soweit sie am Verdingungswesen beteiligt sind. Die Leitung führt — immer nach Rothacker — die laufenden Geschäfte, bereitet die Sitzungen vor und bringt die Beschlüsse des Verdingungsamtes zur Ausführung. Die Landesverdingungsämter sind in geschäftlicher Beziehung an die Weisung des sog. Reichsverdingungsamtes gebunden. Ihre Aufgaben setzen sich wie folgt zusammen [45]:

„1. Gegenseitige Unterstützung in der Behebung von Hemmungen.
2. Aufklärung der Gewerbetreibenden und Beamten über Begriff, Zweck, Bedeutung und Wirkungen des Verdingungswesens sowie über die Ziele seiner Heilung aus den Gesichtspunkten von Volkswirtschaft, Staat, Allgemeinheit, Beamtenschaft und Unternehmertum.
3. Feststellung und Vereinheitlichung von Verdingungsordnung, Verfahrensvorschriften und technischen Bedingungen.
4. Festlegung einwandfreier Preisermittlungsgrundlagen und Preislisten; Verfolgung der Lohnverhältnisse und Baustoffpreise in den einzelnen Landesteilen.
5. Aufstellung und Führung von Unternehmerlisten für die verschiedenen Arten von Leistungen; Auskunftserteilung über Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der einzelnen Gewerbetreibenden; Vorgehen gegen unlautere und unberufene Unternehmer.

---

[42] Vgl. Beutinger, a. a. O., S. 18 und 20.
[43] Vgl. Eberle, a. a. O., S. 23.
[44] Vgl. Rothacker, a. a. O., S. 150, 51.
[45] Vgl. Rothacker, a. a. O., S. 147; sie decken sich weitgehend mit den Vorschlägen von Huber, a. a. O., S. 114—162.

6. Beratung und Unterstützung der Beamten und Gewerbetreibenden in Verdingungsangelegenheiten.
7. Erziehung und Namhaftmachung von Sachverständigen.
8. Schaffung von Schätzungsausschüssen und Schiedsgerichten für Verdingungsangelegenheiten; Ausgleichung von Gegensätzen; Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten sowohl zwischen den einzelnen Verwaltungen oder Gewerbeständen, als auch zwischen Behörden und Gewerbetreibenden.
9. Untersuchung und Erledigung von Beschwerden.
10. Sammlung von Erfahrungen auf dem Gebiete des Verdingungswesens; Veranstaltung von Umfragen; statistische Arbeiten.
11. Ausbau und Verbesserung des Verfahrens; Einwirkung auf die Schulbehörden behufs Erzielung einer zweckentsprechenden Vorbildung der Beamten und Gewerbetreibenden; Unterstützung der Bildungsanstalten durch bestimmte Anregungen und durch Übermittlung von Erfahrungen und wissenschaftlichen Arbeiten.
12. Einflußnahme auf die Privattechniker und nichtamtlichen Auftraggeber zum Zwecke der Heilung des privaten Vergebungswesens; Aufklärung der Massen behufs Erzielung einer gesunden Verbrauchermoral."

Ihre organisatorische Spitze finden die Landesverdingungsämter im sog. Reichsverdingungsamt. Es wird am Sitz der Reichsregierung eingerichtet und besteht aus den zur Durchführung seiner Aufgaben notwendigen Beamten und den Vertretern der obersten Reichs- und Landesbehörden sowie der obersten Standesvertretungen aller beteiligten Gewerbezweige als nicht ständigen Mitgliedern. Das Reichsverdingungsamt bemüht sich nach Rothacker um die einheitliche Behandlung des gesamten Verdingungswesens im Reich, gibt Richtlinien für die Geschäftsführung der Landesverdingungsämter, unterstützt die obersten Reichsbehörden in der Leitung und Regelung des Verdingungswesens, bearbeitet einschlägige Fragen von allgemeiner Bedeutung, erstattet Obergutachten über Verdingungsfragen, sammelt Erfahrungen und allgemeine Beschwerden, gibt Anregungen zum weiteren Ausbau des Verdingungswesens und vermittelt in Streitigkeiten, die in den Landesverdingungsämtern nicht beigelegt werden können. Das Reichsverdingungsamt regt insbesondere auch die Arbeiten zur Beschaffung der Kalkulationsunterlagen und -richtlinien — also auch diejenigen zur Feststellung der angemessenen Arbeitszeit und Baustoffmengen für die einzelnen Leistungen — an, vereinheitlicht sie soweit dies notwendig ist, und macht sie verwertbar für die beteiligten Körperschaften. Die Ausarbeitung der wissenschaftlichen Methoden hätte an den technischen Hochschulen und an den betriebswirtschaftlichen Forschungsstätten zu geschehen; für

das Klein- und Mittelgewerbe käme wie bisher das Deutsche Handwerksinstitut in Betracht.

Dieser Vorschlag Rothackers, der bereits im Jahre 1919 vorlag, ist leider nicht verwirklicht worden. Nur in Württemberg hat man im Jahre 1932 nach Überwindung erheblicher Schwierigkeiten ein dem Landesverdingungsamt entsprechendes Schiedsamt eingerichtet, mit dessen Wirksamkeit sich eine erhebliche Beruhigung des Gewerbes hinsichtlich der Anwendung der VOB. verband.

Die Verdingungsämter mit dem oben skizzierten Aufgabenbereich[46] sind in der Tat geeignet, jene objektive Mittelstellung einzunehmen, ohne die eine allgemeine gedeihliche Abwicklung der Verdingung nach den bisherigen Erfahrungen nicht möglich erscheint. Was bisher in Zusammenarbeit der Behörden mit dem Gewerbe geleistet wurde, wird nicht überflüssig; aber indem besondere Instanzen dafür geschaffen werden[47], erhält diese Arbeit die notwendige breite Basis. Es kann ein lebhafter Erfahrungsaustausch stattfinden, der eine zu weitgehende Vereinheitlichung verhindert. Örtliche und temporäre Verschiedenheiten kommen daher immer zur Geltung. Indessen sind die Richtlinien und Schiedssprüche der Verdingungsämter, die auf einer ausgebreiteten Erfahrungsgrundlage beruhen, für die Praxis verbindlich.

Der Widerstand der Regierung und oberen Behörden gegen die Einsetzung von Verdingungsämtern ist nicht recht verständlich; wenn man sich vor Augen hält, daß sie weder den Verwaltungsbetrieb noch das Geschäftsleben irgendwie stören, da ein Eingriff in ein bestehendes Verfahren nicht vorgesehen wird. Man kann von ihnen nicht erwarten, daß sie den gesunden Wettbewerb stören, sie wollen vielmehr das Ziel des Wettbewerbs, die Auswahl desjenigen Angebots, das unter den gegebenen Umständen den Bedingungen am ehesten entspricht, und des leistungsfähigsten Unternehmers befördern helfen. Allerdings greifen sie dort ein, wo gegen diesen Grundsatz verstoßen wird. Man kann nicht annehmen, daß hier von irgendeiner Behörde Einsprüche zu erheben sind. Denn eine solche Beschneidung der Bewegungsfreiheit der Beamten steht zu sehr im Einvernehmen mit dem klar ausgesprochenen Willen der Regierungen bezüglich der Durchführung der Verdingung. Sie ist nur erwünscht im Interesse aller am Verdingungswesen Beteiligten und trägt in erheblichem

[46] Zweckentsprechende Besetzung vorausgesetzt; hier kommen nur Männer in Frage, die die heikle Materie in all ihren juristischen, technischen, betriebswirtschaftlichen und allgemeinstaatspolitischen Verzweigungen beherrschen und die zudem den notwendigen Takt, Verantwortungsfreude und Verhandlungsgeschicklichkeit mitbringen.

[47] Denen natürlich der Charakter einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft verliehen werden muß.

Maße zur Ausschaltung der stärksten Reibungen bei. Was aber die Einwendung betrifft, daß das Verdingungswesen durch die neue Instanz an Elastizität verlieren würde, so dürfte diese Gefahr nicht nur nicht zu befürchten sein, sondern im Gegenteil das Verdingungswesen sogar in wesentlichen Punkten an Schematismus verlieren. Die Schablonenhaftigkeit, mit der bisher — wie wir gesehen haben, oft aus einem Mangel an praktischen Richtlinien — vielfach der Zuschlag an den Mindestfordernden gegeben wurde, macht schon allein durch das Bestehen einer objektiven Prüfungsinstanz einer lebendigeren und verantwortungsbewußteren Praxis Platz. Dort wo sich Zopfigkeit im Verfahren und mechanische Zuschlagserteilung eingenistet hat, ist der frische Wind, der mit der Tätigkeit der Verdingungsämter entfacht wird, nur notwendig; wo aber Ordnung, Leben und Verantwortung herrscht, kann eine Instanz, die alles dies unterstützt und fördert, nur willkommen sein.

Es ist bezeichnend, daß nach dem Umbruch von 1933 der neue Staat auf dem Gebiete des Verdingungswesens keinerlei Lösungsversuche mechanisierender Art vornahm. Wir sehen den Willen des Staates zur Herbeiführung einer dem liberalen Prinzip entgegengesetzten Ordnung auf allen Gebieten wirksam werden; es sei nur an die Gesetze, die den ständischen Aufbau betreffen, an die gesetzlichen Maßnahmen zur Hebung der Landwirtschaft, an das Warenhausgesetz, an das Gesetz zur Regelung des Wettbewerbs, an das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit und an die durchgreifende weltanschauliche Erziehungsarbeit im Sinne der neuen Ordnung erinnert. Alle diese Gesetze zielen auf eine innere Ausgewogenheit der wirtschaftlichen Kräfte zum Wohle des gesamten hin, sie wollen die Bedingungen schaffen, innerhalb derer sich der wirtschaftende Mensch frei — aber nicht rücksichtslos — entfalten kann. Nun tritt im Verdingungswesen der Staat nicht nur als regelnde und ordnende Instanz der Wirtschaftspolitik auf, sondern wirtschaftet selbst. Angesichts dieser Sachlage ist es selbstverständlich, daß er hier die Grundsätze, die er in seinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen durchzusetzen sucht, in reinster Form verwirklichen muß. Die ersten auf das Verdingungswesen bezugnehmenden Verordnungen des Reichswirtschafts- und Reichsfinanzministers liegen darum in der Richtung einer allgemeinen und ihrem Geiste entsprechenden Anwendung der VOB. bei allen staatlichen und kommunalen Ausschreibungen. Damit ist der bisherige unbefriedigende Zustand beendet, nachdem die einzelnen Behörden von sich aus Änderungen an der VOB. vornehmen oder sie überhaupt bei ihren Vergebungen vernachlässigen konnten.

Die Erfahrungen haben weiterhin erwiesen, daß die sinngemäße Anwendung der VOB. ohne Gemeinschaftsarbeit bei Behörden und Gewerbe nicht erreicht werden kann; das bezieht sich sowohl auf die

großen allgemeinen wie auch auf die bei jeder Verdingung entstehenden speziellen Fragen. Der Reichsfinanzminister, dessen Behörde in Angelegenheiten des Verdingungswesens federführend ist, hat die Notwendigkeit dieser Zusammenarbeit erkannt und dem Gewerbe am 22. Mai 1934 die Anregung gegeben, von sich aus die hierzu geeigneten Maßnahmen zu ergreifen. Daraufhin veranlaßte der Reichshandwerksmeister am 5. Juni 1934 die Handwerks- und Gewerbekammern im Einvernehmen mit den beteiligten Fachverbänden, umgehend geeignete Sachverständige zur Mitwirkung beim Vergebungsverfahren mit aller Sorgfalt auszuwählen. Diese Sachverständigen wurden verpflichtet, ihr Amt in strengster Disziplin und vollster Objektivität und Verantwortung im Sinne des Gewerbewohls und des Gemeinnutzens auszuüben. Ihre Aufgabe besteht in der sachlichen Auskunftserteilung bei allen der praktischen Verdingung anhaftenden technischen und kalkulatorischen Fragen sowie der unparteiisch schlichtenden Mitwirkung bei allen Meinungsverschiedenheiten zwischen Bauauftraggeber und Bauauftragnehmer.

Man war sich bei der Bestellung der Bausachverständigen darüber klar, daß sie zwar eine höchst wichtige Arbeit für die Bereinigung des Verdingungswesens in der vordersten Linie zu leisten haben, daß sie sich jedoch weder mit den großen Fragen befassen, noch in schwierigen Streitfällen die letzte Entscheidung herbeiführen können. Für diese Aufgaben wurde am 27. Juni 1934 vom Reichshandwerksmeister „Der Reichsgutachterausschuß für Bauvergebung“ ins Leben gerufen, dem für die Bearbeitung regionaler Fragen „Die Landesgutachterausschüsse“ zur Seite stehen.

Der Reichsgutachterausschuß setzt sich zusammen aus den ständigen Vertretern des Reichsfinanz-, Reichswirtschafts-, Reichsernährungs-, Reichspostministeriums, des Reichsluftfahrts-, Reichswehrministeriums, Reichsbahn, des Reichsstandes des Deutschen Handwerks, des Reichsbundes des Deutschen Baugewerbes, der Deutschen Arbeitsfront, des Deutschen Handwerksinstituts, der Stiftung zur Förderung von Bauforschungen im Reichswirtschaftsministerium, aus Vertretern der Bauwissenschaft und der Architektenschaft; nicht ständige Vertreter sind die Vertreter des Baunebengewerbes. Er wird geleitet von einem Vorsitzenden, dem je ein Sachbearbeiter für die baubetriebswirtschaftlichen und die organisatorischen Angelegenheiten zur Seite steht.

Die Aufgaben des Reichsgutachterausschusses sind vorläufig die folgenden:

Klärung der großen grundsätzlichen Fragen auf dem Gebiete der Bauvergebung im Hochbau, insbesondere beim Wohnungs- und Siedlungsbau in Stadt und Land;

Förderung von Untersuchungen zur Schaffung wissenschaftlich einwandfreier Unterlagen für die Feststellung von Bauleistungswerten, für die Klärung der Frage des angemessenen Preises usw.;

Ausarbeitungen von Richtlinien für die Arbeiten der Landesgutachterausschüsse sowie der Bausachverständigen, Überwachung ihrer Arbeiten;

Entscheidung bei schwierigen, von den Landesgutachterausschüssen an den Reichsgutachterausschuß herangetragenen Einzelfragen.

Die Arbeiten des Reichsgutachterausschusses sollen ferner dazu dienen, auf dem Gebiete der Bauvergebung nach der fachlichen und grundsätzlichen Seite Unterlagen für die Maßnahmen der Reichsregierung und Wirtschaftsgruppen zu schaffen, um gegen Störer des Aufbauwerks eingreifen zu können.

Zwischen dem Reichsgutachterausschuß und dem Bausachverständigen stehen die Landesgutachterausschüsse. Sie befinden sich am Sitze der Landeshandwerksmeister und werden aus Vertretern der Baubehörden des Reichs, der Länder und Gemeinden, der Architektenschaft, des Bauhaupt- und Baunebengewerbes ihrer Bezirke gebildet. Der Vorsitzende des Landesgutachterausschusses wird auf Vorschlag des Landeshandwerksmeisters durch den Vorsitzenden des Reichsgutachterausschusses ernannt.

An der Spitze der Aufgaben der Landesgutachterausschüsse steht die Sicherstellung der Gemeinschaftsarbeit zwischen den Bauauftraggebern und Bausachverständigen innerhalb ihrer Bezirke. Alsdann haben sie als Organe des Reichsgutachterausschusses die Art der Mitarbeit der von den Handwerks- und Gewerbekammern ernannten Sachverständigen festzustellen und eine laufende Berichterstattung über die eigene und deren Tätigkeit an den Reichsgutachterausschuß durchzuführen. Bei Meinungsverschiedenheiten aus dem Vergebungsverfahren gelten sie als die nächsthöhere Entscheidungsinstanz, wenn dieselbe nicht in Zusammenarbeit zwischen der bauvergebenden Stelle und dem Bausachverständigen geklärt werden können. Grundsätzliche Fälle leiten sie dem Reichsgutachterausschuß nach Bearbeitung zur endgültigen Stellungnahme zu.

Mit der Institution des Gutachterwesens, die in allen wesentlichen Punkten den Gedanken der Verdingungs- und Schiedsämter durchführt und fortführt, ist ein alter Wunsch des soliden Gewerbes erfüllt. Sowohl der Aufbau als auch die Entstehungsgeschichte gewährleisten eine Erreichung des gesetzten Zieles; denn an der Entstehung sind alle bauvergebenden Behörden des Reiches beteiligt, während der Aufbau in seiner Einfachheit und Folgerichtigkeit jede Über-

spannung der Zwecke ausschließt und damit die Bedingungen für lebendiges Wirken in sich trägt. Behörden und Gewerbe stehen nicht gegeneinander, sondern ergänzen sich von der obersten Spitze bis in die letzten Einheiten.

Das gilt auch für einen anderen Punkt der zu verwirklichenden Voraussetzungen. Indem nämlich die gesamte nationalsozialistische Erziehungsarbeit auf einen radikalen Gesinnungswandel im wirtschaftlichen Gebaren hinzielt, erfaßt sie die Träger des Verdingungswesens — die Beamten und Unternehmer — zu gleicher Zeit und in gleichem Sinne. Sie will auf der einen Seite Bequemlichkeit und Formalismus durch Verantwortung, auf der anderen Rücksichtslosigkeit und Egoismus durch ein wirtschaftliches Handeln ersetzen, das sich auf Ehrlichkeit und höchsten Leistungswillen gründet. Die Einführung der Ehrengerichtsbarkeit gibt die gesetzliche Handhabe für die Ausschaltung derjenigen Elemente, die sich unter keinen Umständen in wirtschaftsmoralischer Hinsicht dem Ordnungsgedanken einzufügen vermögen.

Wenn wir nunmehr auch noch einen dritten Punkt betrachten, so ergibt sich ohne weiteres, in wie hohem Maße seine Erfüllung von dem Bestehen der Gutachterorganisation abhängig ist. Die ihm zugrunde liegende Forderung bezieht sich auf die kalkulatorische Ausbildung der am Verdingungswesen beteiligten Personenkreise. Hier greift die Gutachterorganisation in ihrer Spitze, im Reichsgutachterausschuß, als bauwissenschaftliche Forschungsstelle ein. Sie schafft die Grundlagen für die Baukalkulation und darüber hinaus einwandfreie Unterlagen für die Feststellung von Richtwerten in bezug auf den Zeit-, Material- und Gemeinkostenaufwand. Der genauen vergleichbaren Ermittlung der Selbstkosten dient ferner die Ausarbeitung zweckmäßiger Formulare. Die Zusammensetzung des Reichsgutachterausschusses bietet die Gewähr für das Studium und die Anwendung dieser Arbeiten seitens der Beamten, der Unternehmer und vor allem der Bausachverständigen. Wie die Ehrengerichtsbarkeit Maßstäbe für die Beurteilung von ordnungsfeindlichen Elementen herausstellt, so vermitteln die bauwirtschaftlichen Untersuchungen die Maßstäbe für die Beurteilung der Angebote und die Grundsätze sowie die Technik ihrer Entstehung [48].

Neben diesen Maßnahmen, die die Abstellung der Mißstände im Verdingungswesen von der Wurzel her betreffen, stehen andere, die sich mit der praktischen Vergebung beschäftigen. Hier sind vor allem die Reichs- und Landeslieferungsgenossenschaften hervorzuheben, die

[48] Näheres, sowie die einschlägigen Erlasse siehe „Merkbuch für Bausachverständige", Dr. Norbert Wolf und Dr. Edgar Hotz, Eberswalde-Berlin-Leipzig 1934.

eine außerordentlich verdienstvolle Arbeit bei der Übernahme größerer Aufträge seitens des Handwerks leisten, die an sich wegen ihrer Größe für das Handwerk nicht in Betracht kommen, aber durch zweckmäßige Verteilung dennoch durchgeführt werden können. Nur auf diesem Wege war es möglich, das Handwerk in großem Ausmaße an den öffentlichen Aufträgen der letzten Jahre zu beteiligen. Eine weitere wichtige Arbeit wird durch die Reichsausgleichsstelle für öffentliche Arbeiten sowie deren Bezirksausgleichsstellen geleistet. Diese Ausgleichsstellen haben eine zweckmäßige Verteilung der Aufträge in regionaler und temporärer Hinsicht durchzuführen und dienen damit in hervorragendem Maße der angestrebten Ordnung auf dem Gebiete des Verdingungswesens. Lieferungsgenossenschaften sowie Ausgleichsstellen sind bereits in die neue Verdingungsordnung für Leistungen [49] (ausgenommen Bauleistungen, VOL.) verankert.

[49] Herausgegeben vom Reichsfinanzministerium, Berlin 1936.

Literaturverzeichnis

(Es sind hier nur diejenigen Werke angeführt, die mit der Untersuchung unmittelbar in Zusammenhang stehen.)

Beutinger, E., Das Submissionswesen, Leipzig 1913.

Bruck-Weber, Probleme der Handwerkswirtschaft (Vortragsreihe), Münster i. W. 1930.

Dörner, M., Kommunale Submissionspolitik, Stuttgart-Berlin 1908.

Eberle, Der angemessene Preis, Leipzig 1911.

Ehrlich, L., Verdingungswesen, Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Stuttgart 1928, Bd. V.

Engelbrecht, J. Z., Die Verdingungsfrage im Bauverkehr, Diss. Gießen 1929.

Feuchtwanger, S., Staatliche Submissionspolitik in Bayern, Stuttgart 1910.

Freudenstein, Die Reform des Submissionswesens bei baulichen Verdingungen, Minden 1884.

Heller, M., Das Submissionswesen in Deutschland, Jena 1907.

Hellwig, A., Betriebsvergleiche in der Schraubenindustrie, Ztschr. f. hw. Forschung 1930, S. 234.

Hotz, E., Wie baut man billiger?, Berlin 1931.

— Kostensenkung durch Bauforschung, Berlin 1932.

Hotz-Kammler, Grundlagen der Kostenberechnung und Organisation eines Baubetriebes für den Wohnungs- und Siedlungsbau in Stadt und Land, Eberswalde-Berlin 1934.

Hotz-Wolf, Merkbuch für Bausachverständige, Eberswalde-Berlin 1934.

Huber, F., Das Submissionswesen, Tübingen 1885.

Klages, H., Die Submissionskartelle, Stuttgart 1932.

Krause, M., Zur Reform des Submissionswesens im Baugewerbe, Berlin 1898.

Rongen, W., Das Verdingungswesen, Die Handwerks-Hochschule, Berlin 1932.

Rothacker, R., Das bauliche Abrechnungswesen, Berlin 1923.

— Das Verdingungswesen und seine Heilung, Karlsruhe 1919.

Rößle, K., Submissionswesen, Handwörterbuch der Staatswissenschaft, Jena, IV. Aufl., Bd. VII.

Schirmer, P. A., Das Submissionswesen mit besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Schweiz, Dipl.-Arbeit, Bern 1930.

Schmalenbach, E., Grundlagen der Kalkulation und Preispolitik, Leipzig 1930.

Schmoller, G., Zur Geschichte des deutschen Kleingewerbes im 19. Jahrhundert, Halle 1870.

Sombart, W., Die drei Nationalökonomieen, München 1930.

Steinbrecher, C., Neuere Vergebungsarten für Bauarbeiten im Rahmen des Verdingungswesens, Berlin 1920.

Wilden, J., Submissionswesen, Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Jena 1924, Bd. IV.

Lebenslauf

Geboren am 25. Mai 1899 zu Koblenz/Rh. Nach vierjährigem Volksschulbesuch Aufnahme in das hum. Kaiserin-Augusta-Gymnasium zu Koblenz. — Kriegsteilnehmer von Juni 1917 bis Februar 1919. Nach Abschluß der Reifeprüfung Studium der Philosophie und Soziologie an den Universitäten Bonn und München von 1919—1924. Im Jahr 1925 praktische Tätigkeit im Verlag und kaufmännischen Betrieben. Ab S.S. 1925 Studium der Volks- und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Bonn. 1928 Ablegung der Prüfung für Diplomvolkswirte, 1933 Promotion zum Dr. rer. pol. Seit 1928 Assistent am Seminar für Handwerkswirtschaft, ab 1935 Assistent am betriebswirtschaftlichen Seminar der Handels-Hochschule Königsberg.